

Krzysztof Teszner

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0002-7398-582X

k.teszner@uwb.edu.pl

Bogumił Pahl

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-4089-7580

bogumilpahl@op.pl

Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (STIR) jako instytucja ogólnego prawa podatkowego – uwagi krytyczne*

Uwagi ogólne

W piśmiennictwie podatkowoprawnym cenne są opracowania poświęcone realizacji zobowiązań podatkowych przez podmioty gospodarcze oraz kontroli przedsiębiorców¹. Rezultaty przedstawionych w nich badań skłaniają do podjęcia analizy nad stanem i zawartością regulacji prawnych tworzących ogólne prawo podatkowe, w tym tych, które dotyczą przedsiębiorców. Wprawdzie w ustawie Ordynacja podatkowa unormowane zostały podstawowe zasady oraz instytucje prawne, mające zastosowanie do wszystkich podatków tworzących system podatkowy państwa², to można w niej dostrzec także regulacje odnoszące się *stricte* do przedsiębiorców. Przykładowo w art. 61 § 1–1b ustawy Ordynacja podatkowa³ wskazane zostały formy zapłaty podatków przez podatników – przedsiębiorców obowiązanych do prowadzenia księ-

* Opracowanie jest efektem stażu naukowego współautora, K. Tesznera, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

¹ A. Melezini, D. Zalewski, *Kontrola podatkowa przedsiębiorców*, Warszawa 2012; H. Litwińczuk (red.), *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Warszawa 2013; H. Litwińczuk (red.), *Opodatkowanie spółek*, Warszawa 2022.

² Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2010, s. 13.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2651), dalej jako o.p.

gi rachunkowej lub podatkowej księgi przychodów oraz przez tzw. mikroprzedsiębiorców. Z kolei w art. 67b o.p. określono warunki udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych typizowanych w art. 67a podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą.

W doktrynie trafnie podkreśla się, że ogólne prawo podatkowe powinno być stabilne w dłuższym okresie, zwłaszcza na tle szczegółowego prawa podatkowego odznaczającego się dynamiką zmian. Ten postulowany stan stabilności jest możliwy do osiągnięcia przy pełnym respektowaniu zasady dobrej legislacji, wyczerpującym uporządkowaniu instytucji ogólnych, a następnie kodyfikacji ogólnego prawa podatkowego⁴. Siłą rzeczy, ze względu na obszerność regulacji i skomplikowaną problematykę, nie jest to zadanie łatwe. Stąd dziwić może zaniechanie przez resort finansów prac legislacyjnych (bez podania racjonalnych powodów) nad już gotowym, systemowo spójnym projektem nowej ordynacji podatkowej przygotowanym przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego. Dekompozycję projektowanej regulacji kodeksowej na rzecz realizacji niezbędnych potrzeb fiskalnych – czego przykładem jest wprowadzenie z dniem 16 lipca 2016 r. do obowiązującej ustawy przepisów normujących klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania oraz regulacji towarzyszących – można przekonująco uzasadnić istnieniem odpowiednich instytucji prawnych w kodeksach podatkowych niektórych państw europejskich⁵, jak i zaleceniami organów unijnych odnośnie do wprowadzania instrumentów przeciwdziałających unikaniu opodatkowania⁶. Także w ocenie samej komisji wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania uporządkowało system prawa podatkowego. Wyznaczyło bowiem granice dopuszczalnej optymalizacji podatkowej wobec negatywnego zjawiska unikania opodatkowania, polegającego na wykorzystaniu sztucznych konstrukcji prawnych ukierunkowanych na osiągnięcie korzyści podatkowych sprzecznych z intencją ustawodawcy⁷.

Poważne zastrzeżenia, poza mnożeniem instytucji kontrolnych, budzi jednak włączenie do o.p. instytucji unormowanej w dziale IIIB *Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wytudzeń skarbowych*. Ten kolejny z tzw. instrumentów uszczelniających system podatkowy został ukierunkowany przede wszystkim na przedsiębiorców (określanych podmiotami kwalifikowanymi), prowadzących swoje rozliczenia w formie bezgotówkowej za pośred-

⁴ Z. Ofiarski, op. cit., s. 14 i nast.

⁵ Poza Europą zbliżone rozwiązania dotyczące klauzuli obowiązują m.in. w Kanadzie, Nowej Zelandii czy w Australii. Zob. L. Etel i in., *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Białystok 2015, s. 283.

⁶ Ibidem, s. 284.

⁷ L. Etel i in., *Nowa ordynacja podatkowa. Z prac Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego*, Białystok 2017, s. 109 i nast.; zob. też. J. Glumińska-Pawlic, *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania jako element uszczelniania systemu podatkowego*, [w:] D.J. Gajewski (red.), *Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa 2020, s. 230.

nictwem banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Niniejsze opracowanie jest próbą krytycznej analizy tej instytucji ogólnego prawa podatkowego, z uwzględnieniem ważnego jej komponentu, tj. blokady rachunku bankowego podmiotu kwalifikowanego. Jej wykluczenie z ogólnego prawa podatkowego wymaga analizy *ratio legis* możliwości stosowania do wszystkich podatków, ustalenia charakteru prawnego czy wreszcie praw przedsiębiorców w „postępowaniu blokadowym”.

***Ratio legis* wprowadzenia do o.p. przepisów działu IIIB**

Przepisy działu IIIB wprowadzono do o.p. ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych⁸, z mocą obowiązującą od 13 stycznia 2018 r. Uzasadniając ich wprowadzenie, jako najważniejszy cel wskazano na ograniczenie luki w podatku VAT spowodowanej wyłudzeniami. W założeniu projektodawców nowe rozwiązania będą systemem eliminującym z obrotu gospodarczego podstawione firmy oszukujące uczciwych przedsiębiorców, a tym samym wzmocnią bezpieczeństwo podatników VAT w obrocie gospodarczym. Zwrócono także uwagę na rzeczywistą stratę budżetu na podatku VAT, jaką stanowią wyłudzenia w postaci kwot zwróconych z tytułu sztucznych transakcji. Jedynym celem organizowanych przez grupy przestępcze tzw. transakcji karuzelowych są żądania nieuzasadnionych zwrotów VAT. Dokonywanie tych transakcji wiąże się z popełnianiem przestępstw skarbowych i karnych, określonych w ustawie jako „wyłudzenia skarbowe”. Jako kolejny cel ustawy nowelizującej wskazano zatem na „zaadresowanie problemu wykorzystywania niektórych podmiotów z sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych”⁹.

W zamierzeniu projektodawców przygotowana koncepcja jest rozwiązaniem systemowym. Jej umieszczenie w o.p. wiąże się z występującym w doktrynie prawa podatkowego¹⁰ podziałem na unikanie opodatkowania (*tax avoidance*) i uchylanie się od opodatkowania (*tax evasion*). Oba elementy są częścią ogólnego materialnego prawa podatkowego. Argumentowano także, że w o.p. znajdują się już przepisy zawarte w dziale IIIA, mające na celu przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania (art. 119 i nast.). Ze względu na to oraz na specyfi-

⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 2491. Projekt ustawy był procedowany w szybkim tempie – do Sejmu trafił 2 października 2017 r. (druk nr 1880). Ustawa po uchwaleniu i publikacji w Dzienniku Ustaw z 24 listopada 2017 r. zaczęła obowiązywać z czternastodniowym *vacatio legis*, z tym że przepisy działu IIIB zasadniczo wprowadzono od 13 stycznia 2018 r.

⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, druk sejmowy nr 1880, s. 1, <https://www.sejm.gov.pl> (data dostępu: 10.10.2024).

¹⁰ Prawodawca taki podział w doktrynie prawa podatkowego dostrzegł jednakże bez wskazywania jej przedstawicieli.

kę i odrębność nowo wprowadzanych przepisów, zasadne jest ich ujęcie w kolejnym dziale IIIB *Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych*¹¹.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że włączenie do o.p. nowych przepisów było podyktowane dwoma czynnikami. Po pierwsze, uznaniem tych regulacji za część ogólnego prawa podatkowego (materialnego), które, zgodnie z przyjętą koncepcją, mają zapobiegać uchylaniu się od opodatkowania; po drugie, traktowaniem ich jako systemowy instrument o celu podobnym do klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, wpływającym (mimo swojej specyfiki) na poprawę efektywności systemu podatkowego, co determinowałoby usytuowanie obok siebie działów IIIA i IIIB w regulacji typu kodeksowego. *Ratio legis* wprowadzenia do o.p. przepisów działu IIIB nie jest jednak przekonujące. Wydaje się, że prawodawcy kierującemu się doraźnymi potrzebami fiskalnymi zabrakło należytej refleksji nad stanem i zakresem regulacji tego aktu normatywnego.

Czy tzw. przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych powinno być uregulowane w o.p.?

Dokonując analizy tak postawionego problemu, należy przede wszystkim uwzględnić podstawowy i najważniejszy cel wprowadzenia nowych przepisów. Jest nim ograniczenie luki w podatku VAT spowodowanej wyłudzeniami. To temu celowi podporządkowano odrębną od art. 3 o.p., autonomiczną siatkę pojęciową, objaśniając w art. 119zg o.p., wyłączenie na potrzeby uregulowań zawartych w dziale IIIB, znaczenie takich pojęć, jak: bank, podmiot kwalifikowany, izba rozliczeniowa, STIR, wskaźnik ryzyka, rachunek podmiotu kwalifikowanego, blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego czy wreszcie tzw. wyłudzenia skarbowe.

Dostrzeżenie przez prawodawcę problemu poważnej straty budżetu państwa powodowanej wyłudzeniami zwrotów VAT wskutek dokonywanych transakcji karuzelowych wymusiło wręcz konieczność dookreślenia na potrzeby wprowadzanej instytucji prawnej pojęcia „wyłudzenia skarbowe”. Brak jednak precyzyjnego określenia, czym one w istocie są, niweczyłby możliwość stosowania przepisów normujących przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, czyniąc tym samym całość regulacji bezskuteczną. Nie stworzono zatem pozytywnej definicji wyłudzeń skarbowych kwalifikowanych przez cechy. Zamiast tego art. 119zg pkt 9 o.p. zawiera zamknięty katalog zachowań (przestępstw) typizowanych w Kodeksie karnym

¹¹ Uzasadnienie projektu ustawy...

skarbowym (dalej jako k.k.s.) oraz w Kodeksie karnym (dalej jako k.k.), a kwalifikowanych jako wyłudzenia skarbowe. Zamyśl ten należy uznać za racjonalny. Wyłudzeniami skarbowymi w rozumieniu o.p. są więc:

1) poniższe przestępstwa skarbowe:

– nieujawnienie przedmiotu lub podstawy opodatkowania (art. 54 § 1 i 2 k.k.s.),

– firmanctwo (art. 55 §1 i 2 k.k.s.),

– oszustwo podatkowe polegające na podaniu nieprawdy lub zatajeniu prawdy w deklaracji podatkowej (art. 56 § 1 i 2 k.k.s.),

– przestępstwa związane z fakturowaniem i posługiwanie się nierzetelną fakturą (art. 62 § 1–2a k.k.s.),

– wprowadzenie w błąd właściwego organu i narażenie na bezpodstawny zwrot podatku przez podanie fałszywych danych albo zatajenie faktów (art. 76 § 1–2 k.k.s.);

2) poniższe przestępstwa:

– fałszerstwo materialne faktur (art. 270a § 1–2 k.k.),

– fałszerstwo intelektualne faktur (art. 271a § 1–2 k.k.),

– fałszerstwo faktur, z których kwota należności przekracza dziesięciokrotność kwoty mienia wielkiej wartości (art. 277a § 1 k.k.);

3) udział w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie powyższych przestępstw lub przestępstw skarbowych oraz kierowanie nimi (art. 258 § 1–3 k.k.).

Przyjęta konstrukcja wyłudzeń skarbowych odpowiada celom prawodawcy, tj. ograniczenia luki w podatku VAT spowodowanej tymi wyłudzeniami, eliminowania podmiotów je dokonujących, oraz wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony uczciwych podatników VAT. Można zatem przyjąć, że przepisy działu IIIB o.p. mają zastosowanie przede wszystkim do przeciwdziałania wyłudzeniom skarbowym w podatku od towarów i usług, a ich stosowanie do innych podatków jest znacząco zawężone. Przemawia za tym wprowadzenie w znowelizowanym art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o podatku od towarów i usług¹² mechanizmu wykreślenia z urzędu z rejestru podatników VAT podmiotów, co do których posiadane przez organ podatkowy informacje wskazują na prowadzenie działań z zamiarem wykorzystania działalności banków do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi, a także samej możliwości rejestracji takich podmiotów jako podatników VAT¹³.

Należy zaznaczyć, że nowelizacja z dnia 24 marca 2017 r.¹⁴ nie wprowadziła zmian w innych ustawach materialnoprawnych regulujących poszcze-

¹² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 931).

¹³ Zob. art. 96 ust. 5 ww. ustawy.

¹⁴ Chodzi tu o ustawę z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2491).

gólne podatki. Wprowadzenie jako instytucji ogólnego prawa podatkowego przepisów działu IIIB odnoszących się praktycznie do jednego podatku oraz potencjalnych jego wyłączeń jest wysoce dyskusyjne. Nie może tego usprawiedliwiać pozorne podobieństwo z uregulowaną już w o.p. instytucją przeciwdziałania unikaniu opodatkowania¹⁵, w ramach której unormowano klauzulę antyabuzywną. Ta ostatnia ma nie tylko charakter ogólnosystemowy¹⁶, ale dotyczy co do zasady zjawisk legalnych, choć niepożądanych z punktu widzenia prawodawcy, tj. działań sztucznych, niezajdujących uzasadnienia ekonomicznego¹⁷.

Trzeba także rozważyć, czy przepisy normujące przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłączeń skarbowych mieszczą się w zakresie przedmiotowym o.p. wyznaczonym przez art. 2. Wydaje się, że jej przepisy mają zastosowanie głównie do podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ustalanych lub określanych przez uprawnione organy podatkowe¹⁸, a nie do potencjalnych wyłączeń podatków. Te bowiem są penalizowane przez k.k. oraz przez k.k.s. Przepisy ogólnego prawa podatkowego mają więc zastosowanie do spraw podatkowych, a szerzej – do „spraw z zakresu prawa podatkowego”. Przez użycie tego sformułowania wyraźnie powiązano art. 2 § 1 pkt 1 o.p. z jego pkt 4, przy czym w pierwszym z tych przepisów odwołano się do prawa do ustalenia lub określenia pewnych należności przez organy podatkowe, w drugim zaś – do właściwości tych organów.

W doktrynie trafnie podkreśla się, że zwrot „ustalanie lub określanie należności” powinno oznaczać co do zasady możliwość wydania określonej decyzji podatkowej (określającej lub ustalającej)¹⁹. W systemie prawa dominują bowiem świadczenia publicznoprawne oparte na samoobliczeniu podmiotu zobowiązanego w związku z zaistnieniem tzw. podatkowoprawnego stanu faktycznego²⁰, którego elementy kształtują normy prawa podatkowego. Niespełnienie przez podmiot zobowiązany ciężącego na nim obowiązku skutkuje wydaniem przez właściwy organ podatkowy decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego. „Właściwość organu”, o której mowa w art. 2 § 1 pkt 4 o.p., oznacza natomiast procesowy i praktyczny wymiar kompetencji administracyjnej. Jest on rozumiany jako rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw, czyli stosowanie prawa podatkowego za pomocą wydawania aktów konkrety-

¹⁵ W tym klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania oraz postępowania podatkowego w przypadku unikania opodatkowania.

¹⁶ Por. B. Brzeziński, A. Olesińska, *Klauzula normatywna zapobiegania unikaniu opodatkowania*, [w:] B. Brzeziński (red.), *Prawo podatkowe. Teoria, instytucje, funkcjonowanie*, Toruń 2009, s. 290.

¹⁷ Szerzej: L. Etel, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe*, 2022, Lex, komentarz do art. 119a; zob. też M. Kurzac, *Unikanie opodatkowania a uchylanie się od opodatkowania – o kryteriach rozróżniających*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2017, t. CV, s. 20.

¹⁸ Na co wskazuje art. 2 § 1 pkt 1 o.p.

¹⁹ M. Popławski, [w:] L. Etel (red.), op. cit., komentarz do art. 2.

²⁰ Szerzej: A. Nita, *Stosunek podatkowoprawny*, [w:] B. Brzeziński (red.), op. cit., s. 42 i nast.

zujących jego normy²¹. Mogą nimi być decyzje, ale też inne akty administracyjne, jak interpretacja indywidualna czy zaświadczenie. Tym niemniej ich wydanie jest następstwem prawidłowo zainicjowanej oraz przeprowadzonej procedury unormowanej przepisami prawa²².

Uwzględniając powyższe, należy uznać, że instytucja nazwana jako „przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyludzeń skarbowych” nie mieści się w kategorii spraw z zakresu prawa podatkowego, a jej uregulowanie w o.p. budzi poważne zastrzeżenia. Najbliższy im wydaje się być jej komponent regulujący w rozdziale 3 działu IIIB blokadę rachunku podmiotu kwalifikowanego, a to z uwagi na art. 119zzb § 4 o.p. Stwierdzono w nim, że w zakresie nieuregulowanym do postępowań, o których mowa w tym rozdziale, stosuje się odpowiednio przepisy działu IV.

Nie oznacza to jednak, że postępowania w przedmiocie blokady rachunku przedsiębiorcy są postępowaniami podatkowymi prowadzonymi w sprawach z zakresu prawa podatkowego, a ich stronami są przedsiębiorcy korzystający z uprawnień procesowych. Odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu podatkowym oznacza bowiem możliwość ich zastosowania przez organ podatkowy wprost, z niezbędną modyfikacją, a nawet zupełne pominięcie. Zupełnie innym postępowaniem jest postępowanie podatkowe w przedmiocie unikania opodatkowania, uregulowane w rozdziale 2 działu IIIA o.p. Jego wszczęcie przez właściwy organ podatkowy determinuje sama możliwość wydania decyzji podatkowej z zastosowaniem klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, a przepisy działu IV o.p. mają w tym postępowaniu zastosowanie w całości (art. 119l o.p.). Nie ma zatem wątpliwości, że sprawy wskazane w art. 119g o.p. są sprawami z zakresu prawa podatkowego.

Charakter prawny instytucji STIR unormowanej w dziale IIIB o.p.

Ustalenie charakteru prawnego analizowanej instytucji prawnej wymaga przyjrzenia się jej najważniejszym składnikom. W pierwszym z nich, poza autonomicznymi definicjami legalnymi, uregulowano funkcje systemu STIR, zasady wykonywania obowiązków przez izbę rozliczeniową oraz przekazywania danych za pośrednictwem STIR do Centralnego Rejestru Danych Podatkowych²³.

Drugi istotny element składowy dotyczy analizy ryzyka (art. 119zn–119zu o.p.). Obejmuje on ustalanie na podstawie algorytmów wskaźnika ryzyka oraz

²¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 181.

²² Np. procedury wydawania interpretacji podatkowej, stwierdzenia nadpłaty, wznowienia postępowania czy wydania zaświadczenia.

²³ O którym mowa w art. 35 ust. 3 ustawy o KAS.

przetwarzanie danych w STIR przez izbę rozliczeniową, przekazywanie Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej (dalej jako KAS) informacji o wskaźniku ryzyka, prowadzonych i otwieranych przez banki rachunkach oraz dziennych zestawień transakcji na rachunkach przedsiębiorców, a także obowiązki informacyjne banków. Wypełnienie ich jest niezbędne dla wykonywania zadań Szefa KAS wskazanych w art. 119zn § 1 o.p., tj. dokonywania analizy ryzyka wykorzystywania działalności banków i SKOK do celów związanych z wyłudzeniami skarbowymi. Trzeci istotny komponent, uregulowany w art. 119zv–119zdd o.p., wyznacza konsekwencje (rezultaty) analizy ryzyka w postaci możliwości żądania blokady krótkiej rachunku bankowego przedsiębiorcy (do 72 godzin), warunków i formy prawnej jej przedłużenia na okres do 3 miesięcy, a także zmiany zakresu blokady, jej uchylenia, upadku czy zwolnienia zablokowanych środków na określone płatności²⁴.

Na ocenę charakteru prawnego ma wpływ przede wszystkim działanie Szefa KAS wobec przedsiębiorców ukierunkowane na identyfikację potencjalnych wyłudzeń skarbowych. Wykonując zadanie określone w art. 14 ust. 1 pkt 5a ustawy o KAS²⁵, działa on jako organ administracji publicznej, ale nie korzysta z uprawnień organu podatkowego w rozumieniu art. 13 § 2 o.p. i nie jest gospodarzem postępowania jurysdykcyjnego. Analiza ryzyka, o której mowa w rozdziale 2 działu IIIB, ma w mojej ocenie znamiona kontroli wyspecjalizowanej, gabinetowej, prowadzonej nie u przedsiębiorcy, ale w oparciu o materiały zgromadzone w zasobach własnych oraz dostarczone przez instytucje finansowe. Jeśli uznać za doktryną prawa, że synonimem kontroli jest sprawdzenie²⁶ czy też ustalenie istniejącego stanu (faktycznego) rzeczy²⁷ połączone z wykonywaniem funkcji władczych²⁸, to celem analizy ryzyka jest sprawdzenie czy rachunek bankowy przedsiębiorcy potencjalnie może być wykorzystywany do wyłudzeń skarbowych.

Analiza ryzyka polega przede wszystkim na przetwarzaniu przez Szefa KAS danych w Centralnego Rejestru Danych Podatkowych, w tym wynikających ze składanych deklaracji, plików JPK, decyzji związanych z obowiązkami podatkowymi, analizy przepływów pieniężnych, informacji przekazywanych na jego żądanie przez banki, a także wskaźników ryzyka. Te ostatnie mają znaczenie podstawowe, gdyż są ustalane przez izbę rozliczeniową w STIR na podstawie algorytmów opracowanych przy uwzględnieniu najlepszych praktyk sektora bankowego w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu ich dzia-

²⁴ Dwa ostatnie składniki unormowane w art. 119zzf–119zzk o.p. mają znikome znaczenie dla przedsiębiorców, bowiem dotyczą kontroli wykonywania obowiązków przez instytucje finansowe i izbę rozliczeniową oraz zasad nakładania kar pieniężnych za ich niedopełnienie.

²⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U z 2022 r., poz. 813 ze zm.).

²⁶ E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 174.

²⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 362.

²⁸ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 28.

łałności do przestępstw oraz przestępstw skarbowych. Wskazania co do konstrukcji tych algorytmów, a zatem i przesłanek, na podstawie których dany przedsiębiorca ma być oznaczany wskaźnikiem ryzyka, są jednak nieprecyzyjne i zmienne²⁹. Ponadto art. 119zn o.p. nie nakłada obowiązku organu podatkowego opierania analizy ryzyka na ocenie dowodów, w tym dokumentacji podatkowej, wyjaśnieniach i zeznaniach podmiotu kwalifikowanego³⁰. Czynności analityczne mają więc charakter kameralny, a przedsiębiorca nie jest o nich zawiadamiany, a tym bardziej nie jest w nie angażowany. W związku z tym przepisy nie nadają wynikom analizy ryzyka określonej formy prawnej. Przepis art. 119zv o.p. wskazuje jednak na ich podstawowe znaczenie w podjęciu przez Szefa KAS czynności wywołujących konsekwencje prawne i procesowe wobec nieuczciwych przedsiębiorców jako posiadaczy rachunków bankowych, tj. zarządzenia blokady krótkiej, a w jej następstwie – wydania postanowienia o przedłużeniu blokady.

Powyższe zadania Szefa KAS, tj. analizę ryzyka oraz blokowanie rachunku przedsiębiorcy, mogą od 29 sierpnia 2020 r. wykonywać z upoważnienia Ministra Finansów właściwi naczelnicy urzędów celno-skarbowych, uprawnieni do prowadzenia kontroli celno-skarbowej. Dekoncentracja uprawnień doprowadziła do kumulatywnego korzystania z tych narzędzi. Powszechną praktyką jest dokonywanie analizy ryzyka, następnie kierowanie do banków żądań ustanowienia blokady krótkiej, wszczynanie i prowadzenie kontroli celno-skarbowej, a w jej trakcie wydanie postanowienia o przedłużeniu blokady na okres do 3 miesięcy. W istocie analiza ryzyka wystąpienia nieprawidłowości oraz jej wynik mają znamiona tzw. kontroli wstępnej. Jest to kolejny argument przemawiający za zbędnym normowaniem w o.p. narzędzi sankcyjnych dedykowanych eliminowaniu oszustw podatkowych, czego prawodawca nie dostrzegając, bagatelizując wątpliwości zgłaszane na etapie konsultacji projektu ustawy³¹.

Blokada rachunku bankowego przedsiębiorcy – problemy proceduralne

Blokada środków na rachunku bankowym jest skutecznym narzędziem stosowanym przez organy KAS wobec nieuczciwych podatników zamierzających

²⁹ P. Mikula, *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej – najważniejsze aspekty nowej regulacji*, „Przeгляд Podatkowy” 2018, nr 2, s. 27.

³⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 17 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Wa 188/21, Lex nr 3156473.

³¹ Wątpliwości co do tego, czy zasadnicza część projektowanych przepisów powinna być zawarta w o.p., były podnoszone przez NSA – zob. Raport z konsultacji i opiniowania do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyludzeń skarbowych, 20 września 2017 r., s. 2, [w:] Uzasadnienie projektu ustawy...

dokonywać wyłudzeń w VAT. Daje możliwość zablokowania wszystkich środków u wszystkich zidentyfikowanych podmiotów działających w łańcuchu transakcji. Istotnie ingeruje jednak w konstytucyjne prawo własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej, tamując czasowo możliwość regulowania zobowiązań. Stosowanie tego narzędzia, ze względu na nieoczywiste kryteria ustawowe³², powinno być wyjątkowe, proporcjonalne³³ i ograniczone do przypadków, w których zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa nie można dokonać przy użyciu środków łagodniejszych. Nie ulega wątpliwości, że dla zagwarantowania praw podstawowych, a zwłaszcza prawa do sądu niezbędne jest przyznanie przedsiębiorcom dotkniętym blokadą prawa do skutecznego środka zaskarżenia.

Analiza postępowania organów skarbowych oraz poglądów judykatury pozwala na wyodrębnienie trzech kluczowych problemów. Pierwszym jest samo rozumienie obu przesłanek zarządzenia krótkiej blokady rachunku bankowego oraz jej przedłużenia, z racji posłużenia się przez prawodawcę pojęciami nieostrymi. Przesłanki określone w przepisach art. 119zv § 1 i art. 119zw § 1 o.p. są zupełnie inne, choć obie procedury muszą się czasowo zająć³⁴, a przedłużenie blokady wymaga spełnienia warunków określonych w pierwszym z nich³⁵.

Nie może być wątpliwości, że żądanie przez organy skarbowe blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego nie mogą być jedynie wynikiem analizy ryzyka opartej na nikomu nieznanym algorytmie, której rezultat wskazuje, że podmiot kwalifikowany może wykorzystywać działalność banków do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi (lub zmierzających do tego wyłudzenia). Niezbędne jest również wykazanie na konieczność skorzystania z blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego dla przeciwdziałania tym wyłudzeniom przed innymi instrumentami prawnymi³⁶. Przesłanki te powinny być spełnione łącznie³⁷. Podobnie do przedłużenia tej blokady nie wystarczy, że kwota istniejącego lub mającego powstać zobowiązania podatkowego prze-

³² M. Kwietko-Bębnowski, *Blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego – skalpel chirurga czy prymitywna maczuga?*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 6, s. 16 i nast.

³³ W doktrynie podnoszono nawet, że przepisy o blokadzie rachunków bankowych na podstawie nikomu nieznanego (poza stosującymi go urzędnikami) algorytmu naruszają konstytucyjną zasadę proporcjonalności – zob. J. Matarewicz, *STIR jako narzędzie uszczelniające system*, [w:] I. Ożóg, J. Rudowski (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, Warszawa 2021, s. 148.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 10 kwietnia 2020 r., sygn. akt III SA/Wa 593/20, Lex nr 3025666.

³⁵ Wyrok NSA z 3 marca 2020 r., sygn. akt I FSK 1888/19, Lex nr 3038252.

³⁶ Np. przed zabezpieczeniem wykonania zobowiązań podatkowych (art. 33 o.p.), wydłużeniem zwrotu VAT, sankcją VAT.

³⁷ K. Teszner, [w:] L. Etel (red.), op. cit., komentarz do art. 119zv; zob. też wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Wa 163/22, Lex nr 3315242 i wyrok WSA w Poznaniu z 4 czerwca 2020 r., sygn. akt I SA/Po 267/20, Lex nr 3011372.

kracza równowartość 10 tys. euro. Należy bowiem dodatkowo wykazać, że zachodzi „uzasadniona obawa”, że podmiot kwalifikowany go nie wykona.

Trafnie więc podkreśla się, że blokada rachunku bankowego przedsiębiorcy nie może być instrumentem stosowanym w każdym przypadku, gdy organ skarbowy podejrzewa zaniżenie wysokości zobowiązania podatkowego. Zastosowanie tzw. długiej blokady jest niedopuszczalne bez przekonującego wykazania w uzasadnieniu wydanego postanowienia, że „uzasadniona obawa” zachodzi³⁸. Ustawowe przesłanki blokady rachunku wskazują zatem na konieczność respektowania zasady proporcjonalności³⁹ co do konieczności zastosowania tego środka (dopuszczalność środka łagodniejszego), jak i co do unikania nadmiernej ingerencji w prawo własności. Ich konstrukcja opiera się wprawdzie na pojęciach nieostrych, dając możliwość elastycznego decydowania o konieczności blokady rachunku w zależności od oceny danego stanu faktycznego. Paradoksalnie jednak może prowadzić również do działań instrumentalnych, nawet gdy podatnik, będąc nieświadomie uwikłanym w łańcuch transakcji, nie jest sprawcą wyłudzenia skarbowego.

Stanowisko judykatury nie pozostawia w tym zakresie złudzeń. Dokonując wykładni art. 119zv § 1 o.p., stwierdzono bowiem, że oszustwa podatkowe nie muszą konieczności występować w podmiocie, którego rachunki są blokowane, lecz mogą występować na wcześniejszych etapach fakturowania. Podmiot kwalifikowany, będąc świadomym uczestnikiem tego oszustwa lub nawet będąc nieświadomie w nie uwikłanym, może w ten sposób pomagać innym podmiotom w wyłudzeniach skarbowych. Z tego względu blokada rachunku podatnika może instrumentem przeciwdziałającym wykorzystaniu systemu bankowego przez podmiot kwalifikowany do wyłudzeń skarbowych, jednak występujących u innych podmiotów⁴⁰. Pogląd ten jest kontrowersyjny, a determinuje go użycie w art. 119zv § 1 o.p. zwrotu „może wykorzystywać”, który w istocie rozumieć należy jako możliwość posłużenia się rachunkiem bankowym dla osiągnięcia celu (tu: wyłudzenia skarbowego)⁴¹, co wskazywałoby raczej na działanie świadome, ukierunkowane na osiągnięcie korzyści.

W tym miejscu pojawia się drugi sygnalizowany problem, tj. wykazania przez organy skarbowe spełnienia ustawowych przesłanek zarządzenia (przedłużenia) blokady rachunku bankowego oraz dopuszczenia inicjatywy dowodowej podatnika. Odesłanie zawarte w art. 119zzb § 4 o.p. wskazuje, że organy te nie zostały zwolnione z obowiązku dochodzenia prawdy obiektywnej

³⁸ Zob. wyroki WSA w Warszawie: z 1 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Wa 613/22, Lex nr 3341866 i z 18 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Wa 2075/20, Lex nr 3093007.

³⁹ Wyrok NSA z 26 lutego 2020 r., sygn. akt I FSK 1719/19 wraz głosem aprobującą A. Mudreckiego, OSP 2020, Nr 11, poz. 96.

⁴⁰ Wyroki NSA: z 3 marca 2021 r., sygn. akt I FSK 1315/20, Lex nr 3161245 i z 26 stycznia 2022 r., sygn. akt I FSK 2393/21, Lex nr 3325511.

⁴¹ *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: wykorzystywać, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wykorzystywac.html> (data dostępu: 10.10.2024).

(art. 122 o.p.). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zgodnie podkreśla się, że „próg pewności dowodowej”, jaką ma uzyskać organ, został znacząco obniżony przez ustawodawcę. Rolą organów skarbowych jest jedynie uprawdopodobnienie istnienia określonych zdarzeń (okoliczności) na tle przesłanki zastosowania blokady rachunku bankowego, a nie udowodnienie, że przedsiębiorca uczestniczył w oszustwie podatkowym⁴². Formalnie więc postępowanie dowodowe jest zredukowane do gabinetowo prowadzonej analizy ryzyka (STIR), badania przepływów pieniężnych, analizie dokumentacji podatnika (JPK-VAT, deklaracji podatkowych)⁴³. W postępowaniu w przedmiocie przedłużenia blokady sytuacja jest odmienna. Organ powinien wykazać w okresie trwania krótkiej blokady, że istnieje „uzasadniona obawa” niewykonania istniejącego lub mającego powstać zobowiązania podatkowego oraz wydać w tym zakresie postanowienie. Tak krótki czas wymaga oceny okoliczności faktycznych przy uwzględnieniu materiału dowodowego zebranego w toku innych procedur kontrolnych, analizy deklaracji podatkowych, plików JPK-VAT⁴⁴. Powinien on również liczyć się z inicjatywą dowodową podatnika, zawiadomionego o blokadzie rachunku w trybie art. 119zv § 6 o.p., uwzględnić żądanie przeprowadzenia dowodu na okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz ocenić na podstawie całego zgromadzonego materiału dowodowego, czy zachodzi uzasadniona obawa niewykonania zobowiązania. Ponadto prawo do skutecznego skorzystania ze środka zaskarżenia, tj. zażalenia na postanowienie o przedłużeniu blokady, wymaga jego wnikliwego uzasadnienia faktycznego i prawnego⁴⁵. Trafnie więc podkreśla się w judykaturze, że przesłanka tzw. długiej blokady rachunku bankowego powinna być analizowana przez organ podatkowy na gruncie konkretnych okoliczności faktycznych również z uwzględnieniem zasady zaufania do podatnika⁴⁶.

Trzeci problem dotyczy braku możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego ustanowienia krótkiej blokady rachunków bankowych. Wprowadzona przez prawodawcę zmiana mechanizmu jej ustanowienia – na kierowane przez Szefa KAS do banku żądanie blokady⁴⁷ – pozbawiło podatników skutecznego środka odwoławczego, a w konsekwencji prawa do sądu. Konstytucyjność takiego rozwiązania budzi uzasadnione wątpliwości⁴⁸. Trafnie też

⁴² Zob. wyroki NSA: z 13 lipca 2022 r., sygn. akt I FSK 508/22, Lex nr 3421388; z 16 lutego 2022 r., sygn. akt I FSK 2514/21, Lex nr 3330652; z 5 marca 2021 r., sygn. akt I FSK 1351/20, Lex nr 3170398.

⁴³ Wyrok NSA z 19 stycznia 2022 r., sygn. akt I FSK 2400/21, Lex nr 3316210.

⁴⁴ Wyrok NSA z 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt I FSK 258/21, Lex nr 3165770

⁴⁵ Zob. art. 217 § 2 o.p. w zw. z art. 119zzb § 1 i § 4 o.p.

⁴⁶ Tj. prokonstytucyjnej wykładni art. 121 o.p. – zob. wyrok NSA z 27 kwietnia 2020 r., sygn. akt I FSK 335/20, ONSAiWSA 2021, z. 1, poz. 9.

⁴⁷ Wydawanie przez Szefa KAS zaskarżalnych zażaleń postanowień zarządzających krótkie blokady rachunków bankowych zniesiono z dniem 22 sierpnia 2018 r.

⁴⁸ Podobnie: A. Mudrecki, *Blokowanie kont podatnikom a zasada proporcjonalności. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 lutego 2020 r.*, I FSK 1719/19, OSP 2020, Nr 11, poz. 96.

dostrzeżać się ryzyko braku kontroli nad instytucją STIR podyktowaną możliwością rezygnacji ze składania skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego na postanowienia przedłużające blokadę rachunku. Z uwagi na jej maksymalny trzymiesięczny termin, tzw. długa blokada rachunku może wygasnąć jeszcze przed rozpoznaniem skargi⁴⁹. Należy zatem docenić stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który dokonując wykładni prokonstytucyjnej art. 119zv § 1 i art. 119zw § 1 o.p., stwierdził, że sąd administracyjny w ramach tzw. głębokości orzekania⁵⁰ jest zobligowany – w przypadku zaskarżenia aktu Szefa KAS przedłużającego blokadę rachunku bankowego – zbadać także prawidłowość zastosowania przesłanek do zarządzenia tzw. blokady krótkiej⁵¹. Nie eliminuje to problemu braku zaskarżalności krótkiej blokady przez przedsiębiorcę, gdy organ skarbowy jej nie przedłuża, a zablokowanie wszystkich rachunków bankowych faktycznie uniemożliwia prowadzenie działalności. Niezbędne wydaje się więc ustalenie formy prawnej żądania blokady rachunku (art. 119zv § 1 i 2o.p.). Kwestie techniczne, np. zbyt krótki okres na wniesienie skargi i jej rozpatrzenie, nie powinny wpływać na samą jej dopuszczalność. Decydujące znaczenie ma bowiem fakt, czy akt (albo czynność) organu dotyczy obowiązków bądź uprawnień jego adresatów i zasadniczo na nie wpływa⁵².

Podsumowanie

Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych uregulowane w dziale IIIB o.p. jest instytucją wykraczającą poza ramy ogólnego prawa podatkowego. Powrót do koncepcji nowej o.p. będzie wymagał redefiniowania oraz wskazania miejsca STIR w systemie prawa. Nie można negować samej jego potrzeby i przydatności dla eliminowania wyłudzeń skarbowych. Jednak ze względu na przedmiot regulacji, jak i analityczno-kontrolny charakter narzędzi STIR, których ustalenia prowadzą do uruchomienia procedury blokady rachunku bankowego przedsiębiorcy podejrzanego o dokonywanie wyłudzeń, odpowiednim miejscem dla ich unormowania powinna być ustawa o KAS. Przemawia za tym także dekoncentracja kompetencji Sze-

⁴⁹ P. Majka, *Procesowe problemy stosowania regulacji Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej. Glosa do wyroku WSA z dnia 20 września 2018 r., III SA/Wa 2057/18*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 1, s. 367.

⁵⁰ Zob. art. 134 § 1 w zw. z art. 135 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁵¹ Wyrok NSA z 27 kwietnia 2020 r., sygn. akt I FSK 491/20, ONSAiWSA 2020, z. 6, poz. 94.

⁵² Szerzej: K. Teszner, *Zakres sądowej kontroli blokady rachunku bankowego przedsiębiorcy – glosa do wyroku NSA z 27 kwietnia 2020 r., I FSK 491/20*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 5, s. 64 i nast.

fa KAS oraz formalne stosowanie blokad rachunku przez naczelników urzędów celno-skarbowych w powiązaniu z innymi procedurami kontrolnymi uregulowanym w tej ustawie. Nie bez znaczenia jest również włączenie do niej od 1 stycznia 2022 r. przepisów o tzw. nabyciu sprawdzającym – nowej kontroli przedsiębiorców będących podatnikami VAT, której rozwiązania powiązано z sankcjami określonymi w k.k.s.

Istnieje konieczność rewizji przesłanek zarządzenia blokady rachunku bankowego podatnika, jak i przesłanek jej przedłużenia, które powinny być przez prawodawcę jasno określone. Posługiwanie się pojęciami niedookreślonymi zapewnia elastyczne decydowanie o blokadzie rachunku, stwarza jednak ryzyko dowolności i stosowania tego narzędzia wobec uczciwych przedsiębiorców.

Niezbędne jest objęcie sądową kontrolą krótkich blokad rachunków bankowych, przez zapewnienie przedsiębiorcom skutecznego środka zaskarżenia. Przywrócenie konstytucyjnego prawa do sądu może być zrealizowane np. przez wprowadzenie mechanizmu wydawania przez właściwy organ skarbowy zarządzenia blokady krótkiej, objętego z mocy prawa rygorem natychmiastowej wykonalności przez bank, doręczanego podatnikowi w formie elektronicznej. Sądowa kontrola takiego aktu byłaby możliwa na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wykaz literatury

- Brzeziński B., Olesińska A., *Kluczowa normatywna zapobiegania unikaniu opodatkowania*, [w:] B. Brzeziński (red.), *Prawo podatkowe. Teoria, instytucje, funkcjonowanie*, TNOiK, Toruń 2009.
- Etel L. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe*, 2022, Lex.
- Etel L. i in., *Nowa ordynacja podatkowa. Z prac Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego*, Temida 2, Białystok 2017.
- Etel L. i in., *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Temida 2, Białystok 2015.
- Głumińska-Pawlic J., *Kluczowa przeciwko unikaniu opodatkowania jako element uszczelniania systemu podatkowego*, [w:] D.J. Gajewski (red.), *Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1968.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Kurzac M., *Unikanie opodatkowania a uchylanie się od opodatkowania – o kryteriach różniących*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2017, t. CV.
- Kwietko-Bębnowski M., *Blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego – skalpel chirurga czy prymitywna maczuga?*, „*Przegląd Podatkowy*” 2021, nr 6.
- Litwińczuk H. (red.), *Opodatkowanie spółek*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Litwińczuk H. (red.), *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Matarewicz J., *STIR jako narzędzie uszczelniające system*, [w:] I. Ożóg, J. Rudowski (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

- Melezini A., Zalewski D., *Kontrola podatkowa przedsiębiorców*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Mikuła P., *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej – najważniejsze aspekty nowej regulacji*, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 2.
- Mudrecki A., *Blokowanie kont podatnikom a zasada proporcjonalności. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 lutego 2020 r.*, I FSK 1719/19, OSP 2020, Nr 11, poz. 96.
- Nita A., *Stosunek podatkowopravny*, [w:] B. Brzeziński (red.), *Prawo podatkowe. Teoria, instytucje, funkcjonowanie*, TNOiK, Toruń 2009.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 1999.
- Ofiarski Z., *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Teszner K., *Zakres sądowej kontroli blokady rachunku bankowego przedsiębiorcy – glosa do wyroku NSA z 27 kwietnia 2020 r.*, I FSK 491/20, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 5.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Summary

Countering the use of the financial sector for tax evasion (STIR) as an institution of general tax law – critical remarks

Keywords: public law, Tax Ordinance, risk analysis, tax extortion, blockage of trader's bank account.

The purpose of this article is to critically analyse and evaluate the provisions of Section IIIB, which was introduced into the Tax Ordinance in 2018 and regulates the so-called anti-use of the financial sector for tax evasion. The research conducted leads to the conclusion that, unlike the anti-avoidance clause, the STIR as a preventive tool to control the bank accounts of entrepreneurs against tax extortion and the legal measure of blocking these accounts is not part of the general tax law. The appropriate place for its legal regulation is the National Tax Administration Act. The analysed legal institution is useful for the elimination of tax fraud. However, its application cannot be based solely on the tax authority's fear of non-payment, based on risk analysis and algorithms unknown to the taxpayer. It is necessary to revise the legal grounds for ordering the freezing of a bank account, as well as the grounds for its extension, which should be clearly defined. This will eliminate the risk of arbitrariness in the application of STIR to honest entrepreneurs. It is necessary to extend judicial review of short term bank account freezes by providing entrepreneurs with an effective remedy and a constitutional guarantee of the right to a court of law.

