

# **JEDNOSTKA WOBEC DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Redakcja naukowa  
**Elżbieta Ura, Elżbieta Feret  
Stanisław Pieprzny**

RZESZÓW 2016

## Publicznoprawne ograniczenia kryptowalut<sup>1</sup>

### Keywords:

public law, cryptocurrencies, bitcoin, taxes, tax evasion, tax fraud, money laundering, central bank, banking law.

### Abstract:

#### *Public law restrictions cryptocurrency*

The paper attempts to identify areas of interference by public law in the functioning of cryptocurrency. There were three areas of researches: - the central bank's monopoly on issuing money, - counteracting money laundering and terrorism financing and - taxation transactions using cryptocurrency with special emphasis on combating fraud and tax evasion from tax-costs. The most important postulate filed in the conclusions is to use of legal regulation concerning the prevention of money laundering and financing of terrorism to the exchanges cryptocurrency.

### 1. Pojęcie kryptowaluty

Kryptowaluty są jedynym funkcjonującym w praktyce przykładem elektronicznych środków płatniczych bez emitenta, czyli takich środków płatniczych, które przybierają postać elektroniczną i nie mają emitenta<sup>2</sup>. Kryptowaluty nie są prawnymi środkami płatniczymi w żadnym państwie na Świecie. Należy je uznać za pieniądź prywatny i razem z pieniądzem lokalnym oraz scentralizowanymi walutami wirtualnymi zaliczyć do szerokiej kategorii pieniądza społecznościowego (waluty społecznościowej – *community currency*)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Publikacja powstała w ramach projektu, który został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS5/00019.

<sup>2</sup> Więcej o pojęciu środków płatniczych w polskim prawie zob. W. Srokosz, *Prawo a rozwój elektronicznych środków płatniczych w XXI wieku [w:] XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym: ocena dokonania i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014, s. 84–849.

<sup>3</sup> Niektórzy autorzy proponują dla takich walut użycie zbiorczego terminu „*complementary currencies* – CCs”, czyli waluty uzupełniające (komplementarne) – tak J. Blanc, M. Fare, *Understanding the role of governments and administrations in the implementation of community and complementary currencies*, *Annals of Public and Cooperative Economics* 2013, Vol. 84, Issue 1, s. 64.

Powszechnie również, chociaż jak się wydaje niepoprawnie, kryptowalutę traktuje się jako rodzaj tzw. wirtualnej waluty (*virtual currency*). Tak kwalifikują kryptowalutę, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA – *European Banking Authority*)<sup>4</sup>, Europejski Bank Centralny<sup>5</sup>, FATF (*The Financial Action Task Force*)<sup>6</sup>, czy Bank Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei<sup>7</sup>.

Jak dotąd nie ma w żadnym państwie definicji legalnej kryptowaluty, jednak w połowie 2015 roku pojawiła się legalna definicja waluty wirtualnej, obejmująca swoim zakresem również kryptowaluty. Definicja ta jest zawarta w ogłoszonej przez Stan Nowy Jork w dniu 24 czerwca 2015 roku, odrębnej regulacji prawnej dotyczącej działalności gospodarczej w obszarze wirtualnych walut, w tym przede wszystkim kryptowalut<sup>8</sup>. W definicji tej jest wyraźnie mowa o tym, iż wirtualna waluta (w tym i kryptowaluta) jest „cyfrową jednostką” (*digital unit*), która może być używana jako środek wymiany (*medium of exchange*) lub jako forma przechowywanej cyfrowo wartości (*a form of digital stored value*).

Najważniejszą cechą wyróżniającą kryptowaluty jest to, że, jak to już podkreślano, nie mają emitenta i tworzą systemy zdecentralizowane oparte o sieć *peer to peer*, gdzie bezpieczeństwo zapewniają rozwiązania kryptograficzne (kryptografia klucza publicznego i funkcje skrótu). Kryptowaluty są generowane automatycznie, przez program komputerowy zgodnie z zadaniem wcześniej algorytmem.

Należy odróżnić system kryptowaluty od samej kryptowaluty postrzeganej jednostkowo. Na system kryptowaluty składają się :

- użytkownicy kryptowaluty (np. bitcoinów), którzy wykorzystują ją do dokonywania płatności używając tzw. portfeli oraz tacy, którzy „wykopują” kryptowalutę,
- program komputerowy, który umożliwia połączenie *peer to peer* między użytkownikami (tzw. klient),
- tzw. giełdy kryptowalut dające sposobność do wymiany kryptowaluty na prawny środek płatniczy (np. na euro, dolary, złotówki)

<sup>4</sup> Zob. ostrzeżenie wydane przez EBA w dniu 12 grudnia 2013 roku pt. „Warning to consumers on virtual currencies” oraz opinia EBA z 4 lipca 2014 roku (EBA/Op/2014/08) pt. „EBA Opinion on ‘virtual currencies’”.

<sup>5</sup> Zob. np. opracowanie pt. „*Virtual currency schemes*”, October 2012.

<sup>6</sup> Zob. raport pt. „*Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*” z czerwca 2014 r., s. 4, <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/virtual-currency-definitions-aml-cftrisk.html>

<sup>7</sup> Zob. raport pt. „*Non – banks in retail payments*”, September 2014, s. 16, <http://www.bis.org/cpmi/publ/d118.pdf>

<sup>8</sup> N.Y. COMP. CODES R. & REGS. tit. 23, § 200 (2015), zob. [http://www.dfs.ny.gov/legal/regulations/bitlicense\\_reg\\_framework.htm](http://www.dfs.ny.gov/legal/regulations/bitlicense_reg_framework.htm); <http://www.dfs.ny.gov/legal/regulations/adoptions/dfsp200t.pdf>.

— przedsiębiorcy, którzy sprzedają towary i usługi za kryptowalutę.

Używanie słowa „waluta” w odniesieniu do kryptowalut może wprowadzać w błąd co do ich istoty prawnej. Chodzi o to, że nic z tzw. portfela jednego „posiadacza” kryptowaluty do tzw. portfela innego „posiadacza” kryptowaluty „nie przechodzi” – zmieniają się jedynie linki (wskaźniki na miejsca w blokach). Kryptowaluty rozumiane jednostkowo (np. 1 BTC), a nie jako system, to wyłącznie zapisy w rejestrze jakim jest blockchain, reprezentujące prawa majątkowe osoby wskazanej w tym rejestrze (posiadacza kryptowaluty, czyli w praktyce tego kto kontroluje klucz prywatny), wyrażone jednostkami pieniężnymi (np. 1 BTC).

## 2. Obszary ingerencji prawa publicznego w funkcjonowanie kryptowalut

Systemy kryptowalut stanowią największą innowację w płatnościach jaka miała miejsce na początku XXI wieku (pierwszy system kryptowaluty – system *bitcoina* został uruchomiony w 2009 roku). Z drugiej jednak strony, kryptowaluty niosą ze sobą szereg zagrożeń, jak na razie potencjalnych, ponieważ nadal (na początku 2016 roku) ten rodzaj płatności nie upowszechnił się na tyle, aby skutecznie konkurować z „tradycyjnymi” sposobami płatności opartymi o rachunki bankowe (płatnicze). W szczególności kryptowaluty, ze względu na stosunkowo niewielką kapitalizację i brak upowszechnienia, nie zagrażają obecnie w żaden sposób statusowi, jaki mają prawne środki płatnicze. Nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości kryptowaluty staną się zagrożeniem dla prawnych środków płatniczych. Ponadto już teraz kryptowaluty mogą służyć do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a także do uchylania się od opodatkowania.

Są to zatem trzy najważniejsze obszary, w których prawo publiczne może ograniczać funkcjonowanie kryptowalut. Jest to monopol banku centralnego na emisję pieniądza, przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz opodatkowanie transakcji dokonywanych z wykorzystaniem kryptowalut ze szczególnym uwzględnieniem przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania. Osobnym obszarem, który jak na razie, z racji wspomnianego niewielkiego upowszechnienia kryptowalut, ma mniejsze znaczenie, jest publicznoprawny nadzór nad podmiotami prowadzącymi działalność z wykorzystaniem kryptowalut, w szczególności z wykorzystaniem instrumentów finansowych konstruowanych w oparciu o kryptowaluty.

## 3. Ochrona monopolu banku centralnego na emisję pieniądza

Jak to już podnoszono, kryptowaluty nadal jeszcze nie mają charakteru „powszechnego” ze względu na stosunkowo niewielką kapitalizację i nie wiadomo, czy kiedykolwiek taki charakter uzyskają. Co więcej, można się spotkać z poglądem, że kryptowaluty jak na razie nie spełniają wszystkich funkcji pieniądza<sup>9</sup>. Jednakże nie można wykluczyć gwałtownego upowszechnienia się jakiegoś rodzaju kryptowaluty (obecnie wciąż najlepszym kandydatem jest tu bitcoin), a nawet innego rodzaju elektronicznego środka płatniczego bez emitenta. Doszłoby wówczas do wypierania prawnego środka płatniczego przez taką kryptowalutę (lub inny rodzaj elektronicznego środka płatniczego bez emitenta). Tym samym, z perspektywy ekonomicznej, społecznej i politycznej ewidentnie zostałaby naruszona suwerenność monetarna państwa. Z tego względu już teraz należy zastanowić się nad ochroną monopolu banku centralnego na emisję pieniądza w kontekście rozwoju kryptowalut.

W obecnym stanie prawnym w razie upowszechnienia się kryptowaluty (czy też innego elektronicznego środka płatniczego bez emitenta) nie zachodzi – z prawnej perspektywy – sytuacja złamania monopolu banku centralnego na emisję monet i banknotów, będących prawnym środkiem płatniczym. Jest to spowodowane tym, że konstytucje sporej części państw (głównie państw Zachodu), a w przypadku Unii Europejskiej – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zastrzegają do wyłącznej kompetencji banków centralnych (i Europejskiego Banku Centralnego) wprost emisję monet i banknotów, a więc pieniądza w wąskim, prawnym znaczeniu. Są też państwa, które dokonują takiego zastrzeżenia dopiero na poziomie ustawy. Natomiast kreacja pozostałych rodzajów pieniądza w ujęciu ekonomicznym, tj. przede wszystkim pieniądza wkładowego, ale także pozostałych pieniędzy prywatnych, nie jest z prawnej perspektywy objęta monopolem banku centralnego. Tak więc obecnie, w sensie prawnym, nie można uznać kryptowalut za zagrożenie dla banknotów i monet. Jednak w ujęciu ekonomicznym takie zagrożenie może w przyszłości wystąpić. Występuje zatem wyraźne niedostosowanie pomiędzy regulacją prawną a zjawiskami społeczno-ekonomicznymi.

Jeżeli w Konstytucji jest ogólnie mowa o emisji „pieniądza” (bez wskazywania na monety i banknoty), jak np. w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>, to w razie tak istotnego upowszechnienia się kryptowaluty (albo

<sup>9</sup> Np. Bank Centralny Holandii twierdzi, że waluty wirtualne (do których zalicza kryptowaluty, w tym *bitcoin*) w bardzo niewielkim stopniu mogą spełniać funkcje pieniądza i w najbliższej, możliwej do przewidzenia przyszłości się nie upowszechnią, więcej zob. <http://www.dnb.nl/en/news/news-andarchive/dnbulletin-2014/dnb307263.jsp>

<sup>10</sup> Wynika z treści art. 227 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), zgodnie z którym „centralnym bankiem państwa

innego elektronicznego środka płatniczego bez emitenta), że zaczęłyby pełnić ekonomiczne funkcje pieniądza, można się zastanawiać, czy nie miałyby miejsce naruszenie konstytucyjnego monopolu NBP na emisję pieniądza w szerokim, ekonomicznym znaczeniu. Z kolei np. w art. 75 Konstytucji Federacji Rosyjskiej wyraźnie stwierdzono, że „wprowadzanie i emitowanie innych pieniędzy w Federacji Rosyjskiej jest zabronione”, przy czym użyto ogólnego pojęcia „pieniądza”, które można interpretować w szerszym, ekonomicznym znaczeniu. W Federacji Rosyjskiej jest więc mocno umocowana prawnie, aż w Konstytucji, możliwość zakazania i ściągania „wprowadzania i emitowania w Federacji Rosyjskiej” kryptowaluty. Zdają sobie z tego sprawę rosyjskie władze<sup>11</sup> i korzystając z tej możliwości planują nałożenie na kryptowaluty istotnych ograniczeń.

Natomiast na gruncie polskiego prawa, nawet w razie udzielenia pozytywnej odpowiedzi na pytanie o możliwość naruszenia (w razie upowszechnienia się kryptowaluty) monopolu NBP, pojawia się kolejne, równie istotne pytanie, o to jak, zgodnie z obowiązującym prawem, przeciwdziałać takiemu naruszeniu. Niestety nie widać w obecnie obowiązującym polskim prawodawstwie regulacji prawnych mających w takiej sytuacji zastosowanie. Konieczna więc byłaby tu interwencja ustawodawcy, o ile uzna, iż jest ona potrzebna. Podobnie rzecz się ma w innych państwach, w szczególności w tych, w których Konstytucje stanowią wyłącznie o banknotach i monetach (lub nawet tylko monetach, jak w USA). Taka decyzja miałaby jednak charakter już bardziej polityczny i musiałaby stanowić odpowiedź na pytanie, o to w jakim stopniu państwo może godzić się na ograniczanie jego suwerenności monetarnej przez kryptowaluty (a nawet inne środki płatnicze bez emitenta).

#### 4. Przeciwdziałanie wykorzystywaniu kryptowalut do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu

Kryptowaluty są wykorzystywane do prania pieniędzy, co wynika m.in. z ich anonimowości (choć nie zapewniają pełnej anonimowości), globalnego zasięgu, łatwości w przechowywaniu i możliwość stosowa-

nia wyszukanych metod szyfrowania tzw. portfeli. Kryptowaluty, w tym w szczególności *bitcoin*y, są wykorzystywane przez hakerów i służą przestępcom do dokonywania płatności w tzw. *Deep Web* (*Darknet*), czyli na internetowym czarnym rynku, gdzie płaci się nimi m.in. za: narkotyki, pornografię, podrabiane dokumenty oraz broń i amunicję<sup>12</sup>. Kryptowaluty stały się w stosunkowo krótkim czasie istotnym elementem cyberprzestępczości<sup>13</sup>. Natomiast w mniejszym stopniu służą finansowaniu terroryzmu, co zapewne wynika z faktu, że nie są jeszcze dostatecznie rozpowszechnione<sup>14</sup>.

Rosnące znaczenie kryptowalut dostrzegł FATF, który uwzględnił kryptowaluty w dwóch raportach dotyczących wirtualnych walut – „Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks”<sup>15</sup> z czerwca 2014 roku oraz „Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies”<sup>16</sup> z czerwca 2015 roku (dalej wskazówki z czerwca 2015 roku). Pierwszy z tych raportów stanowi swego rodzaju „bazę pojęciową (definicyjną)” dla drugiego raportu.

Dla regulacji publicznoprawnych istotne są w szczególności wskazówki FATF z czerwca 2015 roku, skierowane do legislatorów, ponieważ wyznaczają kierunki ingerencji państw w funkcjonowanie kryptowalut w celu przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Wskazówki te odnoszą się do rekomendacji FATF z lutego 2012 roku<sup>17</sup> i wyjaśniają, jak należy je interpretować w odniesieniu do wymiernych walut wirtualnych, w tym również kryptowalut.

Generalny postulat FATF (wyrażony w pkt 14 wskazówek z czerwca 2015 roku) dotyczy tego, aby kontrola działań z wykorzystaniem m.in.

<sup>12</sup> Zob. np. M.C. Van Hout, T. Bingham, *'Silk Road', the virtual drug marketplace: A single case study of user experiences*, International Journal of Drug Policy 2013, Vol. 24, Issue 5, s. 385–391, [http://www.ijdp.org/article/S0955-3959\(13\)00006-6/pdf](http://www.ijdp.org/article/S0955-3959(13)00006-6/pdf); Sprawozdanie Komisji z dnia 27 listopada 2015 roku w sprawie postępów we wdrażaniu Strategii antynarkotykowej UE na lata 2013–2020 i Planu działania UE w zakresie środków odurzających na lata 2013–2016, s. 11, COM(2015) 584 final.

<sup>13</sup> Zob. np. <http://www.interpol.int/News-and-media/News/2016/N2016-010>

<sup>14</sup> Zob. dokument wydany przez Europol pt. *Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks. Review held by experts from Member States and Europol on 29 November and 1 December 2015*, The Hague, 18 January 2016, s. 7, [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/changes\\_in\\_modus\\_operandi\\_of\\_is\\_in\\_terrorist\\_attacks.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/changes_in_modus_operandi_of_is_in_terrorist_attacks.pdf)

<sup>15</sup> <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/virtual-currency-definitions-aml-cftrisk.html>

<sup>16</sup> <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/guidance-rba-virtual-currencies.html>

<sup>17</sup> International Standards On Combating Money Laundering And The Financing Of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations, February 2012, <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza”.

<sup>11</sup> Zob. S. Higgins, *Russian Official: Payment Giant Qiwi's Digital Currency Idea 'Illegal'*, <http://www.coindesk.com/russian-official-qiwi-digital-currency-illegal/>; A. Bazenkova, *Russian Firm Plans Local Version of Bitcoin Digital Currency*, The Moscow Times z 17 września 2015 r., <http://www.themoscowtimes.com/business/article/russian-firm-plans-local-version-of-bitcoin-digital-currency/531300.html>

kryptowalut, mających na celu pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu, była przede wszystkim kierowana na punkty przecięcia (krzyżowania) się systemów kryptowaluty i regulowanego systemu finansowego. Natomiast poza taką kontrolą, a zatem i regulacją prawną dotyczącą przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, mieliby pozostać użytkownicy kryptowalut, którzy wykorzystują kryptowaluty do nabywania towarów i usług. Takimi węzłami, czy też punktami przecięcia, są przede wszystkim giełdy kryptowalut, objęte używanym przez FATF pojęciem *VC exchangers* – „*virtualcurrenciesexchanges*”. FATF postuluje, aby tego rodzaju podmioty (*VC exchangers*) zostały objęte regulacjami prawnymi zgodnymi z przygotowanymi przez FATF rekomendacjami (chodzi o rekomendacje FATF z 2012 roku interpretowane zgodnie ze wskazówkami z czerwca 2015 roku). Co więcej, FATF sugeruje, że państwa powinny rozważyć objęcie regulacją prawną mającą na celu przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu również podmiotów, które zajmują się tylko wysyłaniem, odbieraniem oraz przechowywaniem kryptowalut i nie świadczą usług wymieniających ich na prawne środki płatnicze. Tego rodzaju regulacja pozostaje jednak poza zakresem wskazówek z czerwca 2015 roku i jak na razie FATF nie ustosunkował się szczegółowo do tej sugestii.

Pomimo sugestii FATF i postulatów zgłaszanych przez niektóre państwa członkowskie, Unia Europejska jak dotąd formalnie nie nałożyła na giełdy kryptowalut obowiązków związanych z przeciwdziałaniem praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Kwestia ta nie została wyraźnie rozstrzygnięta ani w dyrektywie 2005/60/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 roku w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu<sup>18</sup> (nazywaną też III dyrektywą), ani też w nowej dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/849/UE z dnia 20 maja 2015 roku w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu<sup>19</sup> (tzw. IV dyrektywa).

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE L 309 z 25.11.2005 r. ze zm. Środki wykonawcze do tej dyrektywy ustanawiała dyrektywa Komisji 2006/70/WE z 1.08.2006 r. dotycząca definicji osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne oraz technicznych kryteriów stosowania uproszczonych zasad należytej staranności wobec klienta, a także wyłączeń z uwagi na działalność finansową prowadzoną w sposób sporadyczny lub w bardzo ograniczonym zakresie (Dz. Urz. UE L 214 z 4.08.2006 ze zm.).

<sup>19</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/849/UE z 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 648/2012/UE i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. Urz. UE L 141 z 5.06.2015). Dyrektywa 2015/849 uchyla dyrektywę 2005/60/WE i 2006/70/WE ze skutkiem od dnia 26 czerwca 2017 r.

Natomiast dyrektywa 2015/849/UE niewątpliwie ma zastosowanie do podmiotów prowadzących strony internetowe umożliwiające gry hazardowe z wykorzystaniem kryptowalut. Według artykułu 2 ust. 1 pkt 3 lit f) tej dyrektywy jej przepisy stosuje się m.in. do podmiotu świadczącego usługi w zakresie gier hazardowych, przy czym, państwa członkowie na podstawie ust. 2 tego artykułu mogą wyłączyć w całości lub w części takie podmioty z zakresu stosowania krajowych przepisów transponujących dyrektywę 2015/849/UE, na podstawie wykazanego niskiego ryzyka, z jakim wiąże się charakter i, w stosownych przypadkach, skala funkcjonowania takich usług.

Polski Generalny Inspektor Informacji Finansowej zauważył już możliwość wykorzystywania kryptowalut do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu<sup>20</sup>. Nadal jednak nie ma w Polsce regulacji prawnych odnoszących się wprost do przeciwdziałania takiemu wykorzystywaniu kryptowalut. W szczególności giełdy kryptowalut nie są kwalifikowane jako instytucje obowiązane w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>21</sup>. Chociaż zgodnie z art. 2 pkt 1 lit p) u.p.p.p. instytucją obowiązaną są podmioty prowadzące działalność w zakresie wymiany walut, to jednak kryptowaluty nie są walutami ani w rozumieniu ustawy Prawo dewizowe<sup>22</sup>, ani też jakiegokolwiek innej polskiej ustawy. Taka wykładnia jest zgodna z prawem unijnym.

Natomiast w USA istnieje odpowiednia regulacja prawna i praktyka stosowania prawa pozwalająca stosować do giełd kryptowalut przepisy mające na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Chodzi tu o federalne i stanowe „*Money Transmission Laws*”<sup>23</sup>, a także *Bank Secrecy Act*<sup>24</sup> – BSA (przy czym szczególne znaczenie ma

<sup>20</sup> Zob. Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2014 roku, Warszawa, marzec 2015, s. 20, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1223641/20150414\\_sprawozdanie+z+dzialalnosci+GIIF+2014.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1223641/20150414_sprawozdanie+z+dzialalnosci+GIIF+2014.pdf) (dostęp: 19.05.2015 r.).

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 299 (dalej jako: u.p.p.p.). Obowiązki te można podzielić na trzy podstawowe grupy – obowiązki ewidencyjne, informacyjne oraz obowiązków wstrzymania transakcji i blokady rachunku.

<sup>22</sup> Ustawa z 27 lipca 2002 roku – Prawo dewizowe (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 826 ze zm.).

<sup>23</sup> Przykładowo: [http://www.dbo.ca.gov/Licensees/money\\_transmitters/](http://www.dbo.ca.gov/Licensees/money_transmitters/), [http://www.dbcf.state.ms.us/documents/cons\\_finance/7515MoneyTranAct2011.pdf](http://www.dbcf.state.ms.us/documents/cons_finance/7515MoneyTranAct2011.pdf); zob. też [http://www.communitycurrencieslaw.org/financial-and-banking-laws/#State\\_Money\\_Transmission\\_Laws](http://www.communitycurrencieslaw.org/financial-and-banking-laws/#State_Money_Transmission_Laws)

<sup>24</sup> Więcej o *Bank Secrecy Act* zob. [https://www.fincen.gov/statutes\\_regs/bsa/](https://www.fincen.gov/statutes_regs/bsa/)

zawarta w prawie federalnym, w § 1960 *Title 18 U.S. Code*<sup>25</sup>, definicja pojęcia „*money transmitting*”). Ponadto federalne władze zajmujące się zwalczaniem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – *Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)* wydały stosowny „przewodnik” (*Guidance*)<sup>26</sup>, który odnosi się do zastosowania regulacji *FinCEN* do osób administrujących wirtualnymi walutami, osób wymieniających wirtualne waluty oraz użytkowników wirtualnych walut.

### 5. Opodatkowanie kryptowalut ze szczególnym uwzględnieniem uchylania się od opodatkowania<sup>27</sup>

Legalny przychód uzyskany w kryptowalucie użytkownik może uzyskać na dwa sposoby: albo działając zgodnie z prawem otrzymania kryptowalutę od innego użytkownika, albo ją „wykopać”. W obu przypadkach majątek użytkownika zostaje powiększony o wartość kryptowaluty, która także dla celów podatkowych powinna być traktowana jako mienie (*property*)<sup>28</sup>. To na gruncie podatku dochodowego powinno powodować powstanie przychodu, a tym samym i obowiązku podatkowego. Ten przychód powinien być ustalany w prawnym środku płatniczym, akceptowanym przez organy podatkowe określonego kraju. Pojawia się tu zatem problem przeliczenia wartości kryptowaluty na dany dzień. Logiczne wydaje się, że powinna być to wartość rynkowa kryptowaluty, jednak ustalenie tej wartości może nie być łatwe ze względu na brak jednego oficjalnego kursu wymiany, dużą liczbę giełd kryptowalut i globalność systemów kryptowalut.

Kryptowaluta ma pełnić przede wszystkim funkcję płatniczą. Jest to środek płatniczy alternatywny względem prawnych środków płatniczych. Jej otrzymanie powinno zatem być traktowane na gruncie przepisów regulujących podatek dochodowy oraz podatek od towarów i usług

(podatek VAT) podobnie jak otrzymanie prawnych środków płatniczych. Momentem „otrzymania” kryptowaluty jest moment zapisania przez system transakcji w blockchainie. Na przykład według art. 11 ust. 1 polskiej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>29</sup> przychodami są m.in. otrzymane lub postawione do dyspozycji podatnika w roku kalendarzowym wartości pieniężne. Natomiast według art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>30</sup>, przychodami są m.in. otrzymane wartości pieniężne.

Jak wskazuje się w doktrynie, pojęcie wartości pieniężnych nie jest zdefiniowane przez ustawodawcę, ale można przyjąć, że „to rodzaj aktywów finansowych, które mogą być używane do regulowania zobowiązań pieniężnych jako substytut pieniądza, mimo że nie są pieniądzem. Wartości pieniężne wyrażają istnienie prawa majątkowego o określonej wartości. Posłużenie się wartościami pieniężnymi zamiast pieniądza wymaga zgody wierzyciela”<sup>31</sup>. Podobnie ujął to podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów w odpowiedzi udzielonej w dniu 27 października 1999 roku na zapytanie poselskie nr 1093 w sprawie wyjaśnienia treści pojęcia „wartości pieniężne” używanego w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych<sup>32</sup>. Tak więc wydaje się, że pojęcie „wartości pieniężnych” użyte w polskich ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych może objąć swoim zakresem kryptowaluty. Jednak dyrektorzy Izby Skarbowych przyjmują, że przychód z tytułu sprzedaży uprzednio zakupionych *bitcoinów* stanowi przychód z praw majątkowych, o którym mowa w art. 18 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>33</sup>.

W przypadku podatku od towarów i usług (dalej jako: podatek VAT)<sup>34</sup> jeszcze niedawno wątpliwości dotyczyły tak fundamentalnej kwestii, jak podatkowo-prawna kwalifikacja przekazania drugiej stronie kryptowaluty. Jednakże wyrok TSUE z dnia 22 października 2015 r. w sprawie C –

<sup>29</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.).

<sup>30</sup> Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.).

<sup>31</sup> J. Marciniuk, *Komentarz do art. 11 u.p.d.o.f. [w:] Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, Warszawa 2015. Autor podaje przykłady wartości pieniężnych: weksle, czeki, inne papiery wartościowe uprawniające do otrzymania określonych kwot pieniężnych oraz bony towarowe. Kryptowaluty należą do tej samej grupy środków płatniczych, tyle że są to elektroniczne środki płatnicze i nie mają emitenta.

<sup>32</sup> Opubl. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/6B25E0FB> (dostęp: 8.06.2015 r.).

<sup>33</sup> Zob. stanowisko Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu zawarte w interpretacji indywidualnej z 2 października 2014 r. (ILPB2/415-741/14-2/TR).

<sup>34</sup> Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054 ze zm.).

<sup>25</sup> <http://uscode.house.gov/browse.xhtml>

<sup>26</sup> Przewodnik (*Guidance*) *FinCEN* pt. *Application of FinCEN's Regulations to Persons Administering, Exchanging, or Using Virtual Currencies* z 18 marca 2013 roku (FIN-2013-G001).

<sup>27</sup> Zob. też W. Srokosz, *The use of cryptocurrencies for tax evasion and tax fraud* [in:] *Tax Law vs Tax Frauds and Tax Evasions. Non – conference proceedings of scientific papers*, V. Babcak, A. Romanowa, I. Vojnikowa (eds.), Vol. 2, Kosice 2015, 253–263.

<sup>28</sup> Takie ujęcie dominuje w prawie USA (zob. np. T.R. Koski, *Bitcoin – Tax Planning In The Uncertain World Of Virtual Currency, Practical Tax Strategies*, December 2014, s. 256 i n.; *Internal Revenue Service (IRS) “For federal tax purposes, virtual currency is treated as property”* – zob. też pismo IRC pt. *Publication 525 - Introductory Material*, <https://www.irs.gov/publications/p525/ar01.html>).



264/14 Skatteverket przeciwko Davidowi Hedqvistowi przesądza kwestię opodatkowania podatkiem VAT transakcji z wykorzystaniem kryptowalut w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dostawa towaru lub świadczenie usługi, za które jest dokonywana płatność kryptowalutą, będzie co do zasady opodatkowana podatkiem VAT, natomiast samo „przekazanie” kryptowaluty, czyli dokonanie płatności kryptowalutą, powinno być na gruncie dyrektywy 2006/112/WE<sup>35</sup> traktowane tak samo jak dokonanie płatności prawnym środkiem płatniczym, czyli powinno zostać zwolnione z podatku VAT na podstawie przepisów krajowych implementujących art. 135 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy.

Podkreślić należy, że obecnie, ze względu na niewielkie upowszechnienie kryptowalut, a także ze względu na stosunkowo niewielką nadal jeszcze kapitalizację kryptowalut (czy też ich wolumen) oszustwa podatkowe z ich wykorzystaniem nie mają rzeczywistego znaczenia<sup>36</sup>. Jednakże rynek kryptowalut rozwija się, co oznacza, że ich rola w uchylaniu się od opodatkowania, a w szczególności w dokonywaniu oszustw podatkowych może wzrosnąć<sup>37</sup>.

W systemie kryptowaluty nie ma jednego centralnego podmiotu zarządzającego całą siecią, nie ma zatem nikogo, kto odpowiadałby względem organów państwa za ewentualne używanie systemu do oszustw podatkowych i uchylanie się od opodatkowania. Nie ma także podmiotu, na którego można by nałożyć obowiązek ujawniania uprawnionym organom dokonywanych przez użytkowników transakcji z wykorzystaniem kryptowaluty. Wyjątkiem są tzw. giełdy kryptowalut – analizując transakcje przez nie przeprowadzane władze skarbowe mogą uzyskać informacje o transakcjach wymiany dokonywanych przez klientów giełd. Konieczne jednak byłyby tu regulacje nakładające na takie giełdy obowiązek ustalania tożsamości ich klientów dla celów podatkowych.

Obecnie takich regulacji co do zasady nie ma. Potrzeba ich wprowadzenia wynika chociażby stąd, iż system kryptowaluty jest w dużym stopniu anonimowy, chociaż nie jest to pełna (absolutna) anonimowość – transakcje są zapisywane w publicznie dostępnym łańcuchu bloków, a użytkownik może być rozpoznany dzięki tzw. IP. Zaawansowani użytkownicy kryptowaluty mogą próbować zwiększyć anonimowość zmieniając portfele oraz klucze publiczne, czy też ukrywając swój prawdziwy IP.

<sup>35</sup> Dyrektywa 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006 ze zm.).

<sup>36</sup> Tak O. Marian, *Are Cryptocurrencies Super Tax Havens?*, Michigan Law Review First Impressions 38 (2013), s. 6, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2305863##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2305863##)

<sup>37</sup> *Ibidem*.

Należy ponadto w tym miejscu podkreślić, że z jednej strony trudno sobie wyobrazić coś równie łatwego do ukrycia i zabezpieczenia przed organami skarbowymi, jak hasło umożliwiające używanie klucza prywatnego niezbędnego do korzystania z kryptowaluty (w praktyce hasło do zaszyfrowanego portfela). Z drugiej strony podatnik, który zamierza uczciwie rozliczyć się z organami podatkowymi może mieć, z technicznych powodów, praktyczne problemy z wykazaniem organom podatkowym swoich przychodów w kryptowalutach. Dodatkowo jeszcze takie rozliczanie utrudnia duża zmienność kursów kryptowalut i brak kursu oficjalnego. Występuje zatem potrzeba udokumentowania każdej transakcji dokonanej kryptowalutą dla celów podatkowych, najlepiej łącznie z datą utworzenia adresu. To oczywiście wydaje się mało realne w przypadku zwykłego użytkownika kryptowaluty. Co ciekawe, rozwiązanie tego problemu jest „wbudowane” w system kryptowaluty – przecież szczegóły każdej transakcji są zapisane w łańcuchu bloków i podatnik może wykorzystywać te zapisy w celach dowodowych przed organami podatkowymi<sup>38</sup>. W USA powstało już oprogramowanie, które działając w oparciu o informacje zapisane w łańcuchu bloków, ułatwia użytkownikom kryptowalut (tak osobom indywidualnym, jak i przedsiębiorcom) ustalanie wysokości podatku, prowadzenie rachunkowości, odpowiednie dokumentowanie i rozliczanie się z organami podatkowymi<sup>39</sup>.

## Wnioski

Biorąc pod uwagę wskazówki FATF należy postulować odpowiednią zmianę tak regulacji unijnej, jak i w konsekwencji polskiej, tak aby giełdy kryptowalut zostały formalnie uznane za podmioty obowiązane i miały obowiązek stosowania przepisów mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Chodzi tu przede wszystkim o wyeliminowanie możliwości anonimowej wymiany kryptowaluty na prawny środek płatniczy i vice versa. Będzie to mieć istotne znaczenie dla zwalczania oszustw podatkowych z wykorzystaniem kryptowalut i uchylania się od opodatkowania przez ich użytkowników. Do czasu wprowadzenia odpowiedniej regulacji nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby giełdy kryptowalut dobrowolnie nałożyły na siebie obowiązki podmiotu obowiązanego.

W razie większego upowszechnienia się kryptowalut być może konieczne będą stosowne nowelizacje ustaw podatkowych. Na razie jednak kluczową rolę dla stosowania tych ustaw do kryptowalut pełni orzecznictwo, czego

<sup>38</sup> Zwraca na to uwagę T.R. Koski, *Bitcoin – Tax Planning...*, s. 257.

<sup>39</sup> <http://www.libratat.com/>

świetnym przykładem jest wyrok TSUE w sprawie w sprawie C – 264/14 Skatteverket przeciwko Davidowi Hedqvistowi oraz opinia Rzecznika Generalnego do tej sprawy, które są przełomowe i mogą spowodować ujednoczenie opodatkowania transakcji płatnych w kryptowalutach nie tylko w Unii Europejskiej, ale w skali globalnej – na całym świecie.

Przed sądami i organami podatkowymi stoi wyzwanie, jakim jest ustalenie jednego spójnego sposobu interpretowania przepisów ustaw podatkowych, w szczególności ustaw o podatkach dochodowych, tak aby podatnicy mieli pewność, jakie przepisy organ podatkowy zastosuje w razie uzyskania przychodu w kryptowalucie. Szczególnie problematyczne jest tu określenie źródła przychodu, momentu powstania przychodu, rodzajów kosztów przychodu jakie można odliczyć od przychodu, czy sposobu ustalania wysokości przychodu w prawnych środkach płatniczych. Brak jasności co do prawidłowego sposobu interpretowania przepisów może utrudniać, a nawet uniemożliwić, organom podatkowym skuteczne stwierdzenie, czy w danym przypadku miało miejsce oszustwo podatkowe lub też uchylanie się od opodatkowania.

Upowszechnienie się kryptowalut spowoduje, że państwa będą musiały dokonać wyboru, czy będą chronić swoją suwerenność monetarną, a wtedy niezbędne będą odpowiednie działania legislacyjne, czy też zgodzą się na stopniowe wypieranie przez kryptowaluty (lub podobne elektroniczne środki płatnicze bez emitenta) prawnych środków płatniczych. W razie takiego upowszechnienia konieczne będzie także objęcie nadzorem publicznoprawnym nie tylko giełd kryptowalut, ale również innych podmiotów prowadzących działalność z wykorzystaniem kryptowalut, w szczególności na rynku instrumentów finansowych. Nie jest to dywagacja teoretyczna – w praktyce istnieje już taka regulacja prawna, która obowiązuje na terytorium Stanu Nowy Jork.

### Literatura:

1. Bazenkova A., *Russian Firm Plans Local Version of Bitcoin Digital Currency*, The Moscow Times z 17 września 2015 r., <http://www.themoscowtimes.com/business/article/russian-firm-plans-local-version-of-bitcoin-digital-currency/531300.html>.
2. Blanc J., Fare M., *Understanding the role of governments and administrations in the implementation of community and complementary currencies*, Annals of Public and Cooperative Economics 2013, Vol. 84, Issue 1.
3. Higgins S., *Russian Official: Payment 'Giant Qiwi's Digital Currency Idea 'Illegal'*, <http://www.coindesk.com/russian-official-qiwi-digital-currency-illegal/>,
4. Van Hout M.C., Bingham T., *'Silk Road', the virtual drug marketplace: A single case study of user experiences*, International Journal of Drug Policy 2013, Vol. 24, Issue 5, [http://www.ijdp.org/article/S0955-3959\(13\)00006-6/pdf](http://www.ijdp.org/article/S0955-3959(13)00006-6/pdf);

5. Koski T.R., *Bitcoin — Tax Planning In The Uncertain World Of Virtual Currency*, Practical Tax Strategies, December 2014.
7. Marciniuk J., *Komentarz do art. 11 u.p.d.o.f. [w:] Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, Warszawa 2015.
8. Marian O., *Are Cryptocurrencies Super Tax Havens?*, Michigan Law Review First Impressions 38 (2013), [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2305863##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2305863##).
9. Srokosz W., *Prawo a rozwój elektronicznych środków płatniczych w XXI wieku [w:] XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym: ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014.
10. Srokosz W., *The use of cryptocurrencies for tax evasion and tax fraud [in:] Tax Law vs Tax Frauds and Tax Evasions. Non – conference proceedings of scientific papers*, Vladimir Babcak, Anna Romanowa, Ivana Vojnikowa (eds.), Vol. 2, Kosice 2015.