

Ryszard Bełdzikowski
Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej

**WYWIAD SKARBOWY
W OCHRONIE BEZPIECZEŃSTWA SYSTEMU
PODATKOWEGO W LATACH 1992–2013
I JEGO KONTAKTY Z PARTNERAMI
ZAGRANICZNYMI**

**A TAX INTERVIEW IN THE SAFETY OF
THE TAX SYSTEM IN THE YEARS 1992–2013
AND ITS CONTACTS WITH FOREIGN
PARTNERS**

ABSTRAKT

Biuro Dokumentacji Skarbowej (BDS) było organem podatkowym i wywiadem gospodarczym o szerokim zakresie uprawnień ustalonym w 1998 roku w Polsce. W momencie złożenia przez Polskę wniosku do UE BDS stworzył swoje własne kontakty zagraniczne, zwłaszcza z francuską Narodową Dyrekcją Wywiadu i Dochodzeń Celnym. Jednocześnie pożądanymi dobrych kanałami wymiany informacji z Ukrainą i Białorusią. Osiągnięto również nowe stosunki z niemieckimi organami podatkowymi. Te działania BDS są bardzo interesującą i mało znaną publiczności. Ponadto w artykule przedstawiono problemy BDS w relacjach śródlądowych wynikające z prawa i zmian cywilnych. Wraz z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej w 2017 r.

zamiast BDS i innych organów podatkowych, kompetencje tej instytucji zostały nawet rozszerzone.

ABSTRACT

Biuro Dokumentacji Skarbowej (BDS) was the tax authority and economy intelligence with wide eligibility established in 1998 in Poland. In the time of Poland's application to the EU the BDS created its own foreign contacts, especially with the French National Directorate of the Intelligence and Customs Investigations. In the same time good information exchange channels with Ukraine and Belarus were craved. Also new relations with German tax authorities were gained. These actions of the BDS is a very interesting matter and little-known to the public. Furthermore the paper presents BDS's problems in inland relations due to the law and civil changes. With establishing of Krajowa Administracja Skarbowa in 2017 instead of BDS and other tax authorities the eligibilities of this institution were even enlarged.

Słowa kluczowe: urzędy kontroli skarbowej, wywiad skarbowy, kontakty zagraniczne

Keywords: tax authorities, economy intelligence, foreign authorities contacts

TRANSFORMACJA SYSTEMOWA I CO DALEJ?

Uruchomione decyzjami Okrągłego Stołu wydarzenia takie jak, 4 czerwca 1989 r. wybory do Sejmu i Senatu i utworzenie rządu premiera T. Mazowieckiego przyspieszyły jesienią 1989 r. transformację ustrojową i gospodarczą w Polsce. Te wydarzenia miały powszechne i entuzjastyczne poparcie społeczne, wyrażane w manifestacjach ulicznych, wiecach pracowniczych organizowanych przez działaczy NSZZ „Solidarność” i polityków tej formacji. Większość radośnie wiecującego społeczeństwa cieszyła się z ogólnej reorientacji politycznej i systemowej w kierunku zachodnim. W istocie rzeczy robotnicy, inteligencja, urzędnicy mieli mierną wiedzę o systemie prawnym i gospodarczym, tolerancji religijnej, społeczeństwie obywatelskim, kulturze życia i zasadach funkcjonowania społeczności lokalnych w Europejskiej Wspólnocie

Gospodarczej (EWG). „Większość (Polaków w 1989 r. – RB) wyobrażała sobie Zachód głównie przez pryzmat sklepów, zapelnionych produktami nieporównywalnie wyższej atrakcyjności niż w siermiężnym komunizmie. Nie bardzo zdawali sobie oni sprawę z wymagań współczesnej, wysoko zorganizowanej gospodarki rynkowej”¹.

Reforma systemu gospodarczego i politycznego realizowana od początku 1990 r. przez wicepremiera L. Balcerowicza z uwzględnieniem oczekiwań Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz pragmatycznych zaleceń Jefferey’a Sachsa (profesora Uniwersytetu Harvarda w USA) często określana w literaturze jako „*terapia szokowa*” po latach umocniła pozytywne procesy rozwoju gospodarczego i ustrojowego (m.in. zasadę wolnego rynku, liberalizm gospodarczy, samorządność terytorialną). Entuzjazm poparcia społecznego towarzyszący przemianom systemowym w 1989 r. i rządowi premiera T. Mazowieckiego dość wyraźnie zanikał od 1990 r. To był efekt nie tylko społecznego „szoku” wywołany skutkami procesu transformacji gospodarczej, ale też skutek koteryjnych i ambicjonalnych grup aktywistów „Solidarności”, teraz wzajemnie się zwalczających w przejmowaniu władzy centralnej i terenowej w kraju.

PRZESTĘPCZOŚĆ... W ROZWOJU

Transformacja systemu gospodarczego i ustrojowego wdrażana w początkowym okresie z wielkim społecznym poparciem i nadzieją na jej szybki sukces gospodarczy była wyjaśniana mocą sprawczą „niewidzialnej ręki” wolnego rynku, w tym przekształceń własnościowych polegających na prywatyzowaniu (likwidowaniu) własności państwowej i spółdzielczej. Równocześnie te procesy uruchamiały patologie przestępcze w skali i *modus operandi* nieznaney ówczesnym służbom i or-

¹ J. Winnicki, *Transformacja postkomunistyczna Studium przypadku zmian instytucjonalnych*, C.H. Beck 2012, s. 89.

ganom ochrony porządku prawnego². Dotychczasowe określenie przestępczości gospodarczej raptownie poszerzyło się o różnorodne czyny przestępcze o charakterze ekonomicznym, finansowym, bankowym, podatkowych. W pierwszych latach 90-tych XX w. publikacje i publiczna ekspercka aktywność m.in. O. Górniok i innych praktyków prawników miała wpływ na unormowania legislacyjne i podjęcie wyspecjalizowanych działań przez policję i inne służby oraz organy administracji państwowej w zwalczaniu przestępczości gospodarczej, funkcjonującej już w wielu dochodowych branżach przestępczych, często w formule mafijnej³. W Polsce od 1990 r. transformacji ustrojowej i gospodarczej przez 15 lat towarzyszył stały wzrost przestępczości. Statystyki policyjne odnotowały w 1989 r. – 547 589 przestępstw stwierdzonych, w 1990 r. – 883.346; w 1995 r. – 974.941; w 1998 r. – 1.073.042; w 2004 r. – 1.461.217⁴. W tym czasie pojawiły się grupy o charakterze mafijnym specjalizujące się w nielegalnym sprowadzaniu towarów zagranicznych np. samochodów osobowych i ciężarowych, jachtów, wyrobów jubilerskich w ramach tzw. mienia przemieszczonego. Inny „interes” polegał np. na organizowaniu transportów spirytusu z Włoch, Hiszpanii, Francji sprowadza-

² A. Szahaj, *Blaski i cienie prywatyzacji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13.12. 2015 ; A. Karpinski, S. Paradysz, P. Soroka, W. Żółtkowski, *Jak powstawały i jak upadały zakłady przemysłowe w Polsce Losy po 1989 r. zakładów zbudowanych w PRL*, Warszawa 2013.

³ O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*. PWN 1994 Jedna z nielicznych w tym czasie zwarta i kompetentna publikacja o aktualnym zjawisku przestępczości gospodarczej i zapewne pierwsza napisana w prawniczej narracji ale zrozumiałej, wyjaśniającej dla szerokiego kręgu czytelników. Z tego też powodu ta książka stała się popularną lekturą w środowisku policjantów zwłaszcza struktur zwalczających przestępczość gospodarczą i zorganizowaną i innych służbach oraz organach administracji państwowej np.; UOP, GIC, UKS.

⁴ J. Błachut, *Przestępczość w Polsce w latach 1986–1995 w świetle danych statystycznych policji*, „Państwo i Prawo” 1997 nr 3; *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce 2015*, BIP Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dostęp: 15.09.2017).

nych w formule przemytu czy rozbójniczych uprowadzeniach w Polsce samochodów ciężarowych (TIR) przewożących z Zachodu lub Turcji m.in. sprzęt RTV, AGD. Od 1990 r. polskiej transformacji towarzyszyły przeróżne inicjatywy oszustw finansowych w postaci tzw. parabanków, instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, kredytowych, giełdowych. Już jesienią 1989 r. w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej zainicjowała działalność pierwsza piramida finansowa – Bezpieczna Kasa Oszczędnościowa Lecha Grobelnego. Ponad 11 tys. osób uwierzyło, w okresie szalejącej inflacji, w obiecywane uzyskanie 120–180% zysku po roku od złożonych własnych oszczędności w BKO! W 1991 r. w Rzeszowie pojawiła się firma o patetycznej nazwie Galicyjski Trust Kapitałowo-Inwestycyjny, czyli GTKI. Prowadził on działalność bankową bez zezwolenia w kilku oddziałach zamiejscowych, m.in. w Warszawie, Krakowie czy Tychach. Ta piramida finansowa zakończyła działalność w 1994 r., ale klienci stracili ponad 26 mln zł.

W 1998 r. trzech młodzi ludzie założyli firmę Interbrok Investment, bliźniaczo podobną do Warszawskiej Grupy Inwestycyjnej Dom Maklerski S.A. Ta nowa firma od początku kształtowała wokół siebie aurę tajemniczości, wyjątkowych możliwości lokacyjnych i korzyści kapitałowych. Z możliwości firmy skorzystało prawie 1000 osób, którzy wpłacili 802 mln zł. Klientami tej firmy byli przeważnie celebryci, postacie publiczne – politycy, parlamentarzyści, biskupi, generałowie. Oficjalnie wiadomo, że 600 osób utraciło 260 mln. zł. W kwietniu 2007 r. CBŚ zatrzymało właścicieli tej firmy i prokuratura kontynuowała śledztwo⁵.

Ten okres z dynamicznie rozwijającą się przestępczością gospodarczą, tak po latach wspomina generał policji Adam Rapacki: „weszła w życie ustawa o działalności gospodarczej i nastąpił prawdziwy boom w gospodarce. A jednocześnie służby zajęły się własną reorganizacją i lustracją. No i błyskawicznie zaczęła rosnać przestępczość, w tym ta

⁵ J.W. Wójcik, *Oszustwa finansowe. Zagadnienia kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2008.

najniebezpieczniejsza – zorganizowana. Dla cwaniaków i przestępców był to złoty okres”⁶.

Proces transformacji gospodarczej polegał również na zasadniczej zmianie systemu podatkowego i wprowadzeniu nowych danin publicznych. Funkcjonująca od 1 stycznia 1983 r. administracja skarbową (izby i urzędy skarbowe) z utrwalanym przez lata doświadczeniem kontroli podatkowej (gospodarki uspołecznionej, nieuspołecznionej i ludności) oraz weryfikacji rocznych sprawozdań finansowych (bilansów) przedsiębiorstw państwowych i innych podmiotów, była strukturą administracji państwowej, która lojalnie i kompetentnie umacniała reformę systemu podatkowego i gospodarczego. Ukształtowana na przedwojennej strukturze i tradycji w 1983 r. administracja skarbową w ilości 49 izb skarbowych (IS) i 311 urzędów skarbowych (US) dysponowała 13,800 etatami, w 1989 stan ten zwiększył się do 22 tys., w 1997 r. było już 355 US, a stan pracowników zwiększył się do 42 tys. osób⁷. „W marcu 1990 kolejny raz zarządzam – wspomina po latach b. wicepremier i minister finansów Leszek Balcerowicz – że izby skarbowe mają rygorystycznie ściągać podatki od przedsiębiorstw. Chodziło o to, żeby przedsiębiorstwa zaczęły się zachowywać po nowemu. Takie działanie aparatu skarbowego miało więc znaczenie strategiczne”⁸. Patologia przestępczości gospodarczej wpływała destrukcyjnie na oczekiwane przez rząd Mazowieckiego i kolejne rządy zmiany rozwojowe w skali mikro i makro ekonomicznej oraz społecznej przyspieszonej przez L. Balcerowicza transformacją ustrojową. W tej sytuacji administracja skarbową została zreorganizowana i wyposażona w dodatkowe uprawnienia kontrolne

⁶ E. Sitek-Wasiak, *Niepokorny Rozmowa z generałem Adamem Rapackim*, Warszawa 2015, s. 48.

⁷ K. Piechota, *Administracja skarbową w Polsce w latach 1983–1997*, [w:] *Księga Pamiątkowa obchodów 80-lecia administracji podatkowej w Polsce*, Toruń 1998, s. 163.

⁸ M. Strumecka, *Balcerowicz Trzeba się bić opowieść biograficzna*, Warszawa 2014, s. 143.

i strukturę ochrony zobowiązań podatkowych i innych należności budżetu państwa.

POWOŁANIE ORGANÓW KONTROLI SKARBOWEJ I WYWIADU SKARBOWEGO

Po 9 latach funkcjonowania izb i urzędów skarbowych z tej administracji ustawodawca wydzielił nową strukturę i kadre z uprawnieniami organu kontroli skarbowej. We wrześniu 1991 r. ustawodawca określił dwa cele kontroli skarbowej:

1. Ochronę interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienie skuteczności wykonywania zadań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych,

2. Badanie zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych.

Ustawodawca dokładnie określił organom kontroli skarbowej zakres ich kompetencji kontrolnych m.in.

1. Kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wypłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa, a także innych należności pieniężnych budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych, do których stosuje się przepisy o zobowiązaniach podatkowych, (...).

2. Badanie zgodności z prawem wykorzystywania i rozporządzania mieniem państwowym, a szczególnie ujawniania niedoborów, a także innych szkód w tym mieniu⁹.

Ta ustawa (z 1991 r.) nadała ministrowi finansów uprawnienia naczelnego organu kontroli skarbowej. Jednocześnie powołała Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (GIKS) jako organ wyższego stopnia

⁹ Ustawa z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. 1991 r. nr 100, poz. 442 ze zm.).

nad inspektorami kontroli skarbowej, którym ustawodawca przyznał uprawnienia organu kontroli skarbowej. Ustawa z 28 września 1991 r., dokonała podziału dotychczasowej administracji danin publicznych na dwa piony strukturalne tj. administracje podatkową, którą tworzyły izby i urzędy skarbowe oraz administracje kontroli skarbowej. Administracja podatkowa realizowała wszystkie zadania przynależne organom fiskalnym w zakresie danin publicznych w trzech merytorycznych obszarach: pobór danin publicznych, obsługa podatnika, kontroli podatkowej. Kontrolę zobowiązań podatkowych realizowały urzędy skarbowe w obszarze swojej właściwości miejscowej. Powstała w lutym 1992 r. administracja kontroli skarbowej (Urzędy Kontroli Skarbowej w 49 województwach) otrzymała uprawnienia kontroli zobowiązań podatkowych i innych należności budżety państwa lub państwowych funduszy. Ta nowa administracja również przejęła od organów podatkowych wykonywanie szczególnego nadzoru podatkowego czyli kontrolę procesów destylacji produkcji i obrotu wyrobów alkoholowych. W tej administracji w 1992 r. rozpoczęło pracę 4951 urzędników i w większości pochodzili z US i IS¹⁰.

WYWIAD SKARBOWY

Ustawa z 28 września 1991 r. utworzyła nowy system i aparat kontroli skarbowej i dla jego wsparcia powołała wywiad skarbowy (rozdział 4, art. 36 i 37). Wywiad skarbowy miał wspomagać kontrolę skarbową uzyskiwanymi informacjami o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podlegających kontroli. Ustawodawca tej nowej instytucji zezwolił na niejawne korzystanie z pomocy osób niebędących pracownikami organów kontroli skarbowej. Osoby te za świadczone usługi mogły być wynagradzane ze specjalnego funduszu operacyjnego. Takie informacje uzyskane przez wywiad skarbowy ustawodawca polecił chronić klauzulą tajności. Zastrzegł też, że mogą być „wykorzysta-

¹⁰ J. Kulicki, *Administracja danin publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe 2014, s. 509.

ne wyłącznie przez organy kontroli skarbowej dla celów postępowania kontrolnego”.

Publicznie mało znany jest fakt, że ustawa ta powoływała wywiad skarbowy, ale jednocześnie nie zezwalała (art. 36 pkt 3 cyt. Ustawy) na uzyskiwanie w sposób tajny informacji i dowodów dokonywanych przestępstw podatkowych, skarbowych i innych destabilizujących bezpieczeństwo finansowe państwa¹¹. Pomimo takiej sytuacji media chętnie podawały informacje (1992–1993) w formie sensacji o powołaniu wywiadu skarbowego z uprawnieniami do funduszu operacyjnego i tajnego pozyskiwania informacji. „Dla donosicieli stworzono w Ministerstwie Finansów – informował tygodnik „Wprost” – specjalny fundusz operacyjny, ale jego wysokości nie ujawniono. Nie wiadomo też, ile pieniędzy otrzymują „życzliwi”, wiadomo za to, że nie będą one opodatkowane”¹². Skromne i niespójne ówczesne uprawnienia wywiadu skarbowego publicznie też komentowali urzędnicy Ministerstwa Finansów. „To nazwa ironiczna – wyjaśniał Zygmunt Sachnowski, dyrektor Departamentu Kontroli Skarbowej w MF – podobnie zresztą jak określenie policja skarbowa. Cóż to za policja, skoro nasze działania nie mogą być tajne (...). Ironia ukryta w tytule tego rozdziału polegała na tym, że akurat zabrania nam się robić to, co jest właśnie wywiadem”¹³.

Wywiad skarbowy nie powstał w 1992 r. Dopiero ustawa z 7 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o kontroli skarbowej określiła zadania i uprawnienia wywiadu skarbowego. Wywiad skarbowy teraz miał ustawowe upoważnienie do czynności operacyjno-rozpoznawczych, czyli

¹¹ Zapewne nie tylko w środowisku Ministerstwa Finansów w pionie kontroli i podatków zastanawiano się dlaczego krótkie zapisy dotyczące działalności wywiadu skarbowego w Ustawie z 28 września 1991 r. ukazały się niespójne, eliminujące powstanie tej pomocniczej instytucji dla kontroli skarbowe. Czy był to tylko przypadek, błąd w drukarskiej edycji treści ustawy, a może skutecznie celowo zrealizowany taki zamiar?

¹² P. Gajdziński, *Z przyjemnością donoszę*, „Wprost”, 22 marca 1992.

¹³ A. Pelczarska, *W białych rękawiczkach*, „Przegląd podatkowy” nr 4/ 1992.

„uzyskiwania informacji oraz utrwalania śladów i dowodów w sposób tajny lub poufny”, które mogły być uruchomione w celu wykrycia następujących przestępstw:

- gospodarczych, powodujących znaczną szkodę majątkową;
- przeciwko mieniu znacznej wartości;
- skarbowych, polegających na uszczupleniu podatku lub innej należności Skarbu Państwa znacznej wartości.

Ustawa zezwalała wywiadowi skarbowemu na pozyskiwanie informacji dotyczących:

- ujawniania i kontroli niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej;
- ujawniania i kontroli dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów;
- kontroli rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wypłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa oraz gmin;
- prawidłowości stosowania cen;
- prawidłowości obrotu dewizowego;
- wykonania szczególnego nadzoru podatkowego (m.in. produkcji i obrotu wyrobami alkoholowymi, tytoniowymi, paliwami silnikowymi).

Czynności operacyjno-rozpoznawcze mogły być uruchomione, zastrzegając ustawodawca w art.36 ust.5 ustawy z 7 listopada 1996 r., gdy inne środki „do wykrycia przestępstwa, sprawców lub okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne” dla ujawnienia dowodów. Ustawodawca wskazał, że przepisy dotyczące wywiadu skarbowego wejdą w życie 1 stycznia 1998 r. Struktura ta organizacyjnie powstała w czerwcu 1998 r. w Ministerstwie Finansów pod nazwą Biuro Dokumentacji Skarbowej, w terenie w Urzędach Kontroli Skarbowej pojawiły się Wydziały BDS, ośrodkach zamiejscowych (nie wszystkich) UKS np. w Bielsku-Białej

i Częstochowie utworzono oddziały BDS. W tym czasie stopniowo uruchamiano niejawnie środki (techniczne, metody i formy) wykrywania i dokumentowania przestępstw skarbowych. Większość środków techniki operacyjnej pozostawała w dyspozycji Biura DS funkcjonującego w gmachu MF. Minister Finansów zlecił Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej (GIKS) nadzór nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi realizowanymi przez wywiad skarbowy. W Ministerstwie Finansów powołano Biuro Dokumentacji Skarbowej (BDS) wraz z 16 oddziałami i 24 referatami dokumentacji skarbowej w terenowych urzędach kontroli skarbowej. Biuro Dokumentacji Skarbowej zostało uformowane w następującej strukturze organizacyjnej:

- Wydział Rozpoznania Przystępności Skarbowej
- Wydział Dokumentacji Prawnej
- Wydział Kadr, Szkolenia oraz Zabezpieczenia Wewnętrznego
- Wydział Logistyki
- Wydział Techniczny
- Wydział Ewidencyjny
- Wydział Finansowy

Biuro DS wspomagało i nadzorowało prace terenowych struktur wywiadu skarbowego umiejscowionych w siedzibach Urzędów Kontroli Skarbowej (UKS). W praktyce terenowe placówki były wspomagane wrażliwymi informacjami pochodzącymi z baz systemowych MF i MSW np.; RemDat, Pesel, KEP, bilingi itp. To był okres intensywnych szkoleń z zakresu zobowiązań podatkowych, procedur kontroli podatkowej i skarbowej. Równocześnie doskonalono wiedzę i umiejętności pracowników w realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych.

PIERWSZE KONTAKTY ZAGRANICZNE WYWIADU SKARBOWEGO

Kolejne rządy RP w latach 1999–2004 intensywnie realizowały programy dostosowawcze do Unii Europejskiej przybliżające naszą akcesji. Dla polskiej administracji skarbowej był to czas wielu szkoleń prowadzonych przez ekspertów unijnych i wyjazdów poznawczych do zachodnich administracji podatkowych (zwłaszcza Niemiec, Francji). W latach 1999–2005 Biuro Dokumentacji Skarbowej rozwijało intensywną współpracę z francuską Narodową Dyrekcją Wywiadu i Dochodzeń Celnych (DNRED). To była struktura funkcjonująca w Ministerstwie Gospodarki, Finansów i Przemysłu Republiki Francuskiej. Dyrektor Departamentu tego francuskiego ministerstwa Christian Bruniquel – był szefem misji kooperacyjnej w zakresie podatków z Polską i jednocześnie wzmacniał kontakty z polskim wywiadem skarbowym. Natomiast dyrektor Biura DS w MF Mariusz Piętka był uprawniony do koordynacji współpracy z partnerami francuskimi. W kolejnym spotkaniu we Francji (15–20.05.2001 r.) uczestniczyli zastępca dyrektora BDS Ryszard Banaszek z grupą pracowników wywiadu skarbowego i kontroli skarbowej m.in. Dariuszem Ćwikowskim – zastępcą dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Białymstoku, Henrykiem Surowcem – kierownikiem Oddziału Dokumentacji Skarbowej w Krakowie i Maciejem Marcinkiewiczem – kierownikiem ODS w Poznaniu. W strukturach Narodowej Dyrekcji Podatków w Paryżu i Lille polska delegacja zapoznawała się z uprawnieniami kontrolnymi tych organów oraz ustalano zakres i koordynacje wymiany informacji z obszaru przestępczości podatkowej interesujących dla obu stron ¹⁴. Podobne kontakty rozwi-

¹⁴ Pierwsze kontakty przedstawicieli polskiej administracji skarbowej (w tym wywiadu skarbowego) z francuskimi partnerami, zwłaszcza w trakcie pobytu w Paryżu dowodziły, że strona francuska (urzędnicy) są bardziej samodzielni i sprawniejsi /też za sprawą lepszych środków łączności, baz danych/ w czynnościach sprawdzających takich danych personalnych, podatkowych.

jano z niemiecką administracją podatkową z sąsiadującymi z Polską Landami. W takiej wymianie informacji, a także poznawania prawnych uwarunkowań i metod ustalania informacji bardzo aktywne były dwa ODS w UKS w Szczecinie i Poznaniu. W latach 2002–2004 zainicjowano i kontynuowano kontakty ukierunkowane na wymianę informacji z Państwową Administracją Podatkową i Milicją Podatkową Obwodu Lwowskiego. Pierwsze takie spotkania inicjowali dyrektorzy Izby Skarbowej i UKS w Rzeszowie. Dość szybko doszło do bardziej unormowanych i stabilnych kontaktów, okresowych spotkań między przygranicznymi przedstawicielami zainteresowanych organów podatkowych czy kontroli skarbowej (w tym ODS). Wkrótce ministerstwa finansów obu państw potwierdziły te kontakty, wskazując na ich zakres i inne ustalenia interesujące obie strony m.in. w zakresie zwalczania przestępczości podatkowej. Takie były początki tworzenia kontaktów wymiany informacji jeszcze przed przyjęciem Polski do Unii Europejskiej.

Kilka lat później wywiad skarbowy uczestniczył m.in. w projekcie UE realizowanym przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego pt.: *W kierunku bardziej efektywnej walki z zorganizowaną przestępczością azjatycką godzącą w ekonomiczne interesy Unii Europejskiej*. Projekt był współfinansowany przez Komisję Europejską w ramach programu Hercules II na lata 2007–2013. We wszystkich etapach uczestniczy służby i wyspecjalizowane administracje kilkunastu państw UE, m.in.:

- Niemieckie Biuro ds. Śledztw Celnych (ZKA);
- Litewska Służba Śledcza ds. Przestępstw Finansowych (FNTT);
- Włoska Guardia di Finanza.

PRZEDSTAWICIELE POLSKIEGO MINISTERSTWA FINANSÓW: DEPARTAMENT WYWIADU SKARBOWEGO, SŁUŻBA CELNA

Uczestnicy tego projektu, w którym miał swój udział OLAF (Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych) na pewno poszerzyli własną wiedzę o zjawisku zorganizowanej przestępczości w państwach UE. W Polsce takie zjawisko od wielu lat nadal funkcjonuje w Wólce Kosowskiej i w tej przestępczości dominują tu obywatele Wietnamu, których w Polsce wg różnych danych może przebywać do 30 tys. Takie projekty wspierane finansowo przez UE pozwalają ich uczestnikom na lepsze poznanie się, udoskonalenie procedur zwalczania takich zjawisk i to jest realny wkład w umacnianie finansowych interesów UE, czyli też własnych każdego państwa członkowskiego¹⁵.

WYWIAD SKARBOWY CZY „POLICJA SKARBOWA”?

W 2008 r. media, zwłaszcza prasa, informowały o trwających w ministerstwie finansów pracach koncepcyjnych i legislacyjnych zmierzających do powołania policji skarbowej na wzór włoskiej Guardia di Finanza. Publikacje na ten temat były wypełnione niekiedy sensacyjnymi domysłami, jak to wywiad skarbowy, czy może cała administracja kontroli skarbowej, zostanie przemianowana na *policję skarbową*¹⁶. Faktycznie, w pionie Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, prowadzono reorganizację wewnętrznych struktur urzędów kontroli skarbowych. Działania te zmierzały do poprawy poziomu analizy zobowiązań podatkowych zagrożonych wysokim ryzykiem przestępczości (zwłaszcza VAT, akcyza). Kształtowano warunki dla większej skutecz-

¹⁵ *W kierunku bardziej efektywnej walki ze zorganizowaną przestępczością azjatycką godzącą w ekonomiczne interesy Unii Europejskiej*, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2013

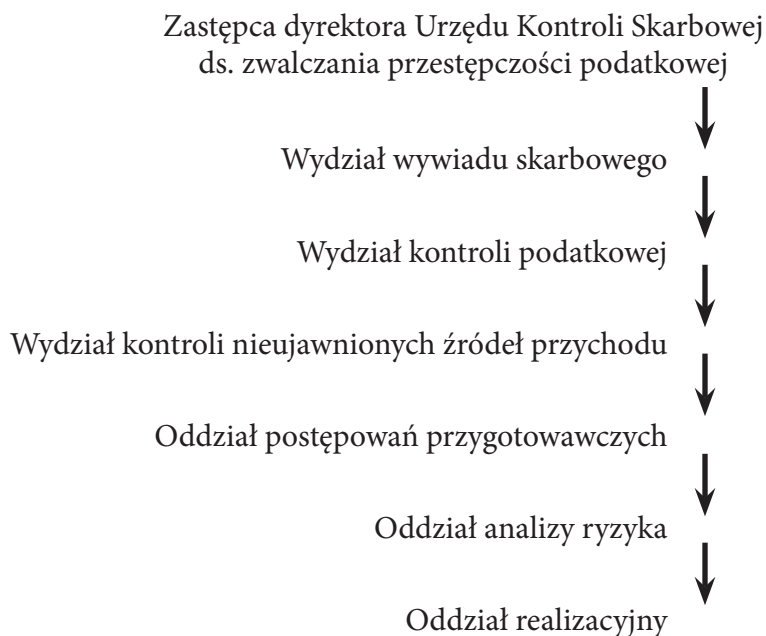
¹⁶ G. Leśniak, *W Polsce też będzie policja skarbowa*, „Rzeczpospolita”, 6 sierpnia 2008

ności wywiadu skarbowego i mobilności komórek realizacyjnych (wyspecjalizowanych uzbrojonych zespołów) pozostających w dyspozycji Departamentu Wywiadu Skarbowego MF¹⁷. W 2010 r. we wszystkich urzędach kontroli skarbowej wprowadzono pion organizacyjny zwalczania przestępczości skarbowej, w którym umiejscowiono wywiad skarbowy wraz z m.in. wydziałami kontroli podatkowej i skarbowej, oddziałem analizy ryzyka i realizacyjnym. Znowelizowana w 2010 r. ustawa o kontroli skarbowej wprowadzała nowe rozwiązania organizacyjne i prawne poszerzające zakres kontroli skarbowej i uprawnień operacyjnych wywiadu skarbowego. Celem zasadniczym było zwiększenie skuteczności organów kontroli skarbowej (dyrektorów UKS) w wykrywaniu i zwalczaniu przestępczości skarbowej i innej finansowej np.: nieuwjawnionych źródeł dochodów, uszczupień w podatku VAT i nieuprawnionego jego zwrotu¹⁸.

¹⁷ W 2002 r. Biuro Dokumentacji Skarbowej przyjęło wyspecjalizowaną uzbrojoną grupę funkcjonariuszy zlikwidowanej Inspekcji Celnej. Takie terenowe uzbrojone komórki IC przejęły miejscowe UKS. W 2010 r. tzw. komórki realizacyjne funkcjonowały w następujących UKS (w dyspozycji BDS): Katowice, Białystok, Olsztyn, Lublin, Poznań, Rzeszów. W 2011 r. utworzono komórkę realizacyjną w Szczecinie.

¹⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz niektórych innych ustawach (Dz.U. z 2010 r. poz.858).

Rys. 1. Struktura pionu zwalczania przestępczości skarbowej w UKS od 2010 r.



Źródło: Regulamin organizacyjny urzędu kontroli skarbowej (2010 r.)

Ta struktura usytuowania wydziału wywiadu skarbowego i oddziału realizacyjnego w UKS utrzymała się do końca funkcjonowania administracji kontroli skarbowej. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, która weszła w życie z dniem 1 marca 2017 r. zakończyła działalność administracji kontroli skarbowej (UKS) i wywiadu skarbowego. Wywiad skarbowy to jednostka administracyjna, która nie przekroczyła 350 etatów, i wniosła wiele trwałych wartości dla ochrony bezpieczeństwa systemu podatkowego i budżetu państwa.

BIBLIOGRAFIA

Źródła prawa polskiego

- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1947).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz niektórych innych ustawach (Dz.U. z 2010 r. poz. 858).
- Ustawa z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. 1991 r. nr 100, poz. 442 ze zm.).

Literatura

- Błachut J., *Przestępczość w Polsce w latach 1986–1995 w świetle danych statystycznych policji*, „Państwo i Prawo” 1997 nr 3.
- Gajdziński G., *Z przyjemnością donoszę*, „Wprost”, 22 marca 1992.
- Górniok O., *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, PWN 1994.
- Leśniak G., *W Polsce też będzie policja skarbowa*, „Rzeczpospolita”, 6 sierpnia 2008.
- Karpiński A., Paradysz S., Soroka P., Żółtkowski W., *Jak powstawały i jak upadły zakłady przemysłowe w Polsce Losy po 1989 r. zakładów zbudowanych w PRL*, Warszawa 2013.
- Kulicki J., *Administracja danin publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe 2014.
- Pelczarska A., *W białych rękawiczkach*, „Przegląd podatkowy” nr 4/ 1992.
- Piechota K., *Administracja skarbowa w Polsce w latach 1983–1997*, [w:] *Księga Pamiątkowa obchodów 80-lecia administracji podatkowej w Polsce*, Toruń 1998.
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce 2015*, BIP Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- Strumecka M., *Balcerowicz Trzeba się bić opowieść biograficzna*, Warszawa 2014.

Szahaj A., *Blaski i cienie prywatyzacji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13.12. 2015.

Winnicki J., *Transformacja postkomunistyczna Studium przypadku zmian instytucjonalnych*, C.H. Beck 2012.

W kierunku bardziej efektywnej walki ze zorganizowaną przestępczością azjatycką godzącą w ekonomiczne interesy Unii Europejskiej, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2013.