

Jarosław Kopyto

ORCID: orcid.org/0009-0006-7899-617X

jarekkopyto@gmail.com

badacz niezależny

<https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2024.257>

Open Access CC BY 4.0



Cytowanie: Kopyto, J. (2024). Wymierne efekty zwalczania przestępczości gospodarczej w Polsce w latach 2018-2022. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 20, s. 113-128. DOI: 10.26366/PTE.ZG.2024.257

Wymierne efekty zwalczania przestępczości gospodarczej w Polsce w latach 2018-2022

Abstrakt: Wpływ przestępczości ekonomicznej, w tym korupcji na funkcjonowanie gospodarki oraz efekty jej zwalczania wywołują wiele sporów i kontrowersji nie tylko w społeczeństwie, ale także wśród naukowców zajmujących się tą problematyką. Co do zasady podnosi się, że przestępczość ta z jednej strony oznacza wypaczenie reguł wolnego rynku i konkurencji, z drugiej – pojawiają się głosy, iż w gospodarkach „preregulowanych”, gdzie przedsiębiorca zмага się z dużą liczbą, często wzajemnie sprzecznych przepisów, działania na granicy prawa stanowią niejako udrożnienie wolnego rynku. Jednocześnie znane są też sugestie, iż nakłady finansowe na służby odpowiedzialne za zwalczanie przestępczości przewyższają efekty finansowe ich działania. Celem artykułu jest ocena wymiernych efektów zwalczania przestępstw ekonomicznych w Polsce w latach 2018-2022, w tym zwłaszcza korupcji. Artykuł jest rezultatem prac badawczych, w ramach których zastosowano analizę porównawczą wybranych wskaźników dotyczących przestępstw ekonomicznych oraz dokonano interpretacji tych wskaźników. W postępowaniu badawczym wykorzystano dane pochodzące z Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Żandarmerii Wojskowej (ŻW) oraz innych służb. Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej części omówiono pojęcia związane z przestępczością ekonomiczną, w tym korupcją oraz tzw. przestępczością vatowską. Natomiast w drugiej części artykułu dokonano oceny efektywności finansowej służb oraz zaprezentowano wyniki analizy porównawczej efektów finansowych w stosunku do wysokości budżetu CBA oraz wpływów z podatku VAT do budżetu państwa. Wyniki badań wskazują, iż efekty działania służb są zależne od zmian w prawodawstwie oraz, że przekraczają wielokrotnie kwotowo nakłady finansowe na ich działanie, np. na budżet CBA.

Słowa kluczowe: korupcja, wyłudzenia VAT, dochody budżetu Państwa, przestępczość ekonomiczna, CBA

Measurable effects of combating economic crime in Poland in 2018-2022

Abstract: The impact of economic crime, including corruption, on the functioning of the economy and the effects of combating it cause a lot of dispute and controversy not only in society, but also among scholars dealing with this issue. As a rule, it is argued that this crime, on the one hand, means a distortion of the rules of the free market and competition, on the other hand, there are claims that in "over-regulated" economies, where the entrepreneur faces a large number of, often mutually contradictory regulations, actions at the edge of the law are the only possibility for business to operate. At the same time, there are also well-known suggestions that financial outlays for crime-fighting services outweigh the financial effects of their activities. The purpose of the article is to assess the measurable effects of combating economic crimes in Poland in 2018-2022, especially corruption. The article is the result of research work, which included a comparative

analysis of selected indicators of economic crimes and interpretation of these indicators. The research proceedings used data from the Central Anti-Corruption Bureau, the Police, the National Fiscal Administration, the Internal Security Agency, the Military Police and other services. The article consists of two parts. The first part discusses concepts related to economic crime, including corruption and so-called VAT crime. On the other hand, the second part of the article evaluates the financial efficiency of the services and presents the results of a comparative analysis of the financial effects in relation to the amount of the CBA budget and VAT revenues to the state budget. The results show that the effects of the services are directly proportional to changes in legislation and that they exceed many times the amount of financial outlays for their operation, such as the budget of the CBA.

Keywords: corruption, VAT extortion, state budget revenue, economic crime, CBA

JEL: 017, P37

Wstęp

Artykuł przedstawia wymierne kwotowo efekty działania służb związane ze zwalczaniem przestępczości, w tym korupcji oraz wyłudzeniem VAT, mającej najbardziej znaczące oddziaływanie na dochody budżetu państwa. Oba te przestępstwa znacznie ingerują w procesy gospodarcze mając bezpośredni wpływ na zachwianie zjawiska wolnej konkurencji oraz długofalowo spowalniając wzrost gospodarczy. Przestępczość gospodarcza często zwana też ekonomiczną, a zwłaszcza korupcja jest ważnym tematem dyskusji w polskim społeczeństwie, mediach i literaturze przedmiotu (Dziedzic, 2023; Porwisz, 2022; Stankiewicz, 2022; Szwejkowska, Truszkowski, 2019; Walczak, 2019; Łabuz, Malinowska, 2018; Dobrowolski, 2015). Zjawisko to nosi znamiona mitu o białych kołnierzykach nie podlegających kontroli służb i unikających odpowiedzialności karnej ze względu na powiązania polityczne, finansowe i biznesowe. Częściowo przekonanie to wynika, z nieznamienia przepisów prawa, gdzie zachowania nieetyczne związane np. z kumoterstwem i nepotyzmem nie podlegają penalizacji w przypadku braku powiązań z innymi przestępstwami, mylnego utożsamiania orzeczeń sądowych dotyczących odmowy aresztów z wyrokiem sądu kończącym postępowanie oraz przewlekłości postępowań przed sądami. Przewlekłość ta często rozumiana jest jako bezkarność. Zestawienie tych przekonań i obserwacji przez społeczeństwo budzi niejednokrotnie frustrację i niejako stanowi usprawiedliwienie dla podejmowania działań nieetycznych związanych np. z wręczeniem korzyści majątkowej za przyspieszenie zabiegu operacyjnego. W powszechnej opinii często panuje przekonanie, iż „skoro wszyscy biorą i wszyscy dają to i ja jestem zmuszony”. Natomiast należy mieć na uwadze, iż w świetle badań naukowych – jak wskazuje A. Hussein (2017, s. 120) – korupcja „nie jest patologią społeczną, jak narkomania czy alkoholizm, lecz jest patologią państwa

i jego instytucji. Walka z korupcją powinna zatem polegać w pierwszym rzędzie na zapobieganiu jej, na konsekwentnym ograniczaniu ryzyka zachowań korupcyjnych przez eliminowanie sprzyjających korupcji nieprawidłowości w działalności instytucji państwowych”. Ponadto, jak zauważa Z. Dobrowolski (2015, s. 62) korupcja „prowadząc do podważenia zasady konstytucyjnej równości obywateli, przyczynia się do utraty zaufania w stosunku do instytucji życia publicznego, co może prowadzić do podważania podstawy rządów prawa, w tym dyscypliny podatkowej (...)”. Jednocześnie jak słusznie podnosi A. Pluskota (2019, s. 283) „najprościej zwalczyć korupcję wśród urzędników niskiego szczebla, których decyzje są weryfikowane przez przełożonych. Wprowadzenie prostych zmian w funkcjonowaniu instytucji państwowych w połączeniu z wysokimi karami za przestępstwa korupcyjne powinno ograniczyć w znaczący stopniu korupcję, z której czerpano najmniejsze dochody, a więc tę często spotykaną wśród największej grupy urzędników państwowych na niskich szczeblach kariery. (...) [Zwalczanie ww. tzw. dużej korupcji – dopisek własny] będzie wiązało się z ponoszeniem coraz większych kosztów i zwiększaniem regulacji prawnych. (...) walka z korupcją będzie wiązała się również z ograniczaniem kosztów przedsiębiorstw związanych z koniecznością płacenia łapówek. Powodować to będzie rozwój przedsiębiorczości i innowacji, które były ograniczane przez te koszty”.

Nakłady związane ze zwalczaniem przestępstw ekonomicznych mają cechy finansowania administracji, gdzie jak słusznie zauważa Z. Dobrowolski (2009, s. 269) „organy nadzorujące podejmują decyzje w sprawach budżetu jednostki administracji w oparciu o informacje przekazane przez te jednostki. Powstaje zatem asymetria informacji. Polega ona na tym, że jedynie część pracowników jednostki administracji zna rzeczywisty koszt wytworzenia usługi publicznej. Takiej informacji nie posiada natomiast dysponent środków budżetowych. Kierując się chęcią maksymalizacji swojej użyteczności, innymi słowy chęcią zwiększenia dochodu pieniężnego, prestiżu (...), przedstawiciele jednostki administracji będą dążyli do zapewnienia dla urzędu, w którym są zatrudnieni, jak najlepszego budżetu. Uzyskana nadwyżka pomiędzy całkowitym budżetem a minimalnym kosztem wytworzenia usług przez jednostkę administracji może być wydatkowana na przedsięwzięcia, które pozwalają zwiększyć jej prestiż. (...) Asymetria informacji o podejmowanych działaniach przez jednostkę administracji sprzyja zjawisku zawyżania kosztów realizacji zadań publicznych. A zatem takiej sytuacji, gdy planowane wydatki budżetowe w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej są znacznie większe od rzeczywiście niezbędnych”.

Celem artykułu jest ocena finansowych efektów zwalczania przestępstw ekonomicznych w Polsce w latach 2018-2022, przez ustanowione do tego służby w szczególności Centralne Biuro Antykorupcyjne. W artykule zaprezentowano wyniki prac badawczych będących rezultatem analizy porównawczej wybranych wskaźników dotyczących przestępstw ekonomicznych. W postępowaniu badawczym wykorzystano dane pochodzące ze służb, w których kompetencjach leży zwalczanie przestępczości gospodarczej, w tym ze względu na dostępność danych, głównie z Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej części omówiono pojęcia związane z przestępczością ekonomiczną. W tej części przedstawiono obowiązującą w polskich przepisach definicję przestępstw ekonomicznych, gdyż w celu rzetelnej oceny efektów zwalczania określonego przestępstwa należy oprzeć się na obowiązujących podstawach prawnych. Natomiast w drugiej części artykułu dokonano oceny efektywności finansowej służb oraz przedstawiono wyniki analizy porównawczej efektów finansowych rozumianych jako sumy wielkości ujawnionych korzyści majątkowych (kwot łąpówek), sumy zabezpieczonego mienia jako wartości środków i majątku stanowiącego w przyszłości gwarancję spłaty przez podejrzanego strat Skarbu Państwa oraz wielkości ujawnionej szkody w mieniu Skarbu Państwa jako kwot należnych Skarbowi Państwa, w stosunku do wysokości nakładów budżetowych na działalność CBA oraz dochodów budżetu państwa z tytułu podatku VAT.

Pojęcie przestępczości gospodarczej

Przestępczość gospodarcza jest bezustannie ważnym przedmiotem badań w obszarze różnych dyscyplin naukowych (Szwejkowska, Truszkowski, 2019; Łabuz, Malinowska, 2018). Najbardziej rozpowszechniona w literaturze, a zarazem najbardziej opiniotwórcza jest koncepcja sformułowana na gruncie polskiego prawa karnego. Prekursorką tej definicji była Oktawia Górniok, która za przestępczość gospodarczą uznała „czyn zagrażający systemowi gospodarczemu i jego regułom, jako całości albo jego poszczególnym instytucjom czy elementom oraz wyłącznie lub głównie ponadindywidualnym interesom gospodarczym społeczeństwa jako całości jego grup. (...) ogół bezprawnych zachowań naruszających lub zagrażających naruszeniem przyjętych w systemie gospodarczym zasad podziału majątku i dochodu społecznego oraz zabezpieczenie egzystencjonalnych warunków bytu jednostki przed ekscesami przedsiębiorstw” (za: Ociecek, 2023, s. 121).

Ochrona obrotu gospodarczego ma charakter kodeksowych i pozakodeksowych przepisów karnych (Szwajkowska, Truszkowski, 2019, s. 6; Zawłocki, 2017, s. 14). Gdy chodzi o zakres

kryminalizacji przestępstw gospodarczych sensu largo w kodeksie karnym obejmuje on:

1. przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu (art. 296-309 KK), rozdział XXXVI, w ujęciu jurystycznym czyny zabronione o określonych cechach ustawowych, określone w przepisie karnym, którego głównym rodzajowym przedmiotem ochrony są określone podstawy prawidłowego obrotu gospodarczego;
2. przestępstwa przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi (art. 310-316 KK).

Do przestępstw gospodarczych sensu stricto, a zatem stypizowanych w rozdziale XXXVI KK ustawodawca zaliczył: 1. wyrządzenie szkody w obrocie gospodarczym, art. 296 KK, 2. korupcję w sektorze prywatnym (bierną i czynną), art. 296a KK, 3. dezinformację finansową i ukrywanie niebezpieczeństwa finansowego art. 297 KK, wyłudzenie odszkodowania art. 298 KK, 5. pranie brudnych pieniędzy, art. 299 KK, udaremnienie lub uszczuplenie zaspokojenia wierzyciela, art. 300 KK, pokrzywdzenie wierzyciela, art. 301 KK, faworyzowanie wybranych wierzycieli oraz łapownictwo bierne i czynne na szkodę wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym, art. 302 KK, nierzetelne prowadzenie dokumentacji działalności gospodarczej, art. 303 KK, lichwę, art. 304 KK, zakłócanie przetargu publicznego, dezinformację w przetargu publicznym, art. 305 KK, fałszowanie znaków identyfikacyjnych, art. 306 KK, cofanie lub inną ingerencję we wskazania licznika przebiegu w pojeździe mechanicznym, art. 306a KK (Szwajkowska, Truszkowski, 2019, s. 6; Zawłocki, 2017, s. 15).

Pojęcie korupcji jako jednego z przestępstw gospodarczych, zostało trafnie ujęte przez W. Walczak (2019, s. 34) „korupcję należy postrzegać w szerokim ujęciu jako wykorzystywanie władzy i pozycji zawodowej dla realizacji partykularnych celów, prywatnych interesów, które służą osiągnięciu korzyści osobistych i majątkowych przez faworyzowaną grupę beneficjentów traktowanych w uprzywilejowany sposób. Oznacza to, że badane zjawisko obejmuje zakresem pojęciowym zarówno działania określone mianem przestępstw korupcyjnych jak również wszystkie pozostałe formy tzw. legalnej korupcji, która nie jest sankcjonowana na gruncie przepisów kodeksu karnego (tj. nepotyzm, protekcja, poplecznictwo, kumoterstwo)”. Wskazane tu pojęcie określone przez W. Walczaka „legalną korupcją” pokazuje zjawisko uznawane jako nieetyczne natomiast nie podlegające ściganiu przez służby, gdyż nie kwalifikowane karnie, zatem nie mogące być brane pod uwagę przy ocenie efektywności działania służb. Jediną prawnie dopuszczalną definicją korupcji w polskim prawodawstwie jest art. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, gdzie korupcją, w rozumieniu ustawy, jest „czyn polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę,

bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek niezależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji; czyn [dopisek własny] polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji; czyn [dopisek własny] popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie; czyn [dopisek własny] popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie”. Natomiast „Kodeks karny” penalizuje konkretne zachowania korupcyjne określone w art. 228 do 231 kk, art. 250a, 296a, 296b, 302 par. 2 i 3., gdzie określa odpowiedzialność karną związaną z czynami takimi jak: łapownictwo bierne, łapownictwo czynne, płatna protekcja, korupcja menedżerska, korupcja sportowa i korupcja wierzycieli. Przepisy te wskazują też, kto ponosi odpowiedzialność za przyjęcie lub wręczenie korzyści majątkowej lub osobistej, gdyż dokładna ich analiza uwidacznia, iż penalizacja nie dotyczy każdej osoby.

Z kolei czyny przestępcze związane z wyłudzeniami VAT i ich penalizacją zostały określone w art. 54, 56, 62, 76 kodeksu karnego skarbowego, gdzie definiuje się: wyłudzenie zwrotu podatku, oszustwo podatkowe, niewystawienie faktury lub jej wystawienie w sposób wadliwy, obrót fikcyjnymi fakturami oraz uchylanie się od obowiązku podatkowego. Natomiast przepisem, który ułatwił i jednocześnie zdynamizował służby w zakresie zwalczania przestępczości VAT jest wprowadzenie w 2017 r. nowelizacji kodeksu karnego, polegające na dodaniu art. 271 a k.k., który wprowadził karę 25 lat pozbawienia wolności za podejmowanie czynności zmierzających do

wyłudzeń VAT (*Zbrodnia vatowska...*). Przepis ten nazywany definiującym „zbrodnię vatowską”, wprowadził karę pozbawienia wolności do 25 lat w sytuacji, gdy wartość fikcyjnych faktur przekroczy 10 mln. zł. Jak to słusznie ujął P. Kardas (2006, s. 28-29) czyny naruszające przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług można podzielić na dwie kategorie: pierwszą określaną jako wyłudzenie zwrotu VAT oraz drugą określaną jako uchylenie się od wykonania w całości lub w części zobowiązania podatkowego za dany okres rozliczeniowy. Wyłudzenie zwrotu podatku VAT związane jest z mechanizmem sprowadzającym się do uzyskania przez podatnika w określonych przypadkach nienależnego zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym. Natomiast uchylenie się od wykonania zobowiązania podatkowego w podatku VAT sprowadza się do zaniechania rzetelnego zgłoszenia przedmiotu opodatkowania, którego konsekwencją jest uniknięcie w całości lub w części wydatku z majątku podatnika kosztem uszczuplenia spodziewanego dochodu finansowego budżetu państwa. Praktyka prowadzonych spraw wskazuje, iż wykorzystywane są do tego celu fikcyjne faktury, fikcyjna działalność gospodarcza, czy fikcyjny obrót gospodarczy, ale także, co trudniejsze do wykrycia faktyczna działalność gospodarcza, która dodatkowo generuje czyny przestępcze związane z wyłudzeniami VAT.

Kompletując pojęcie przestępczości gospodarczej oraz podstawy prawne jej zwalczania należy wskazać za M. Porwisz (2022, s. 53), iż „istotne regulacje w sferze ochrony transakcji gospodarczych zawarte są [także – dopisek własny] w: (...) – ustawie z 15 września 2000 r., – Kodeks spółek handlowych, – ustawie z 20 maja 1971 r., – Kodeks wykroczeń, – ustawach szczególnych regulujących konkretne rodzaje działalności gospodarczej. Zatem w tych aktach prawnych należy poszukiwać desygnatów ułatwiających i umożliwiających definiowanie przestępstw gospodarczych”.

Jak słusznie zauważa M. Dziedzic (2013, s. 295) „prawo często nie nadąża za zmianami stosunków społecznych, w tym w obszarze obrotu towarowo-pięniężnego. Dlatego można wyrazić przypuszczenie, graniczące z pewnością, że brak regulacji prawnych dotyczących nowych stosunków gospodarczych, jak również brak nowelizacji dotychczasowych przepisów regulujących obrót gospodarczy, może stać się źródłem nowych zachowań kryminalnych”. Dobrym przykładem nowelizacji przepisów było wprowadzenie art. 271 a k.k., który umożliwia służbom efektywne zwalczanie przestępstw związanych z wyłudzeniami VAT i tym samym przyczynia się do wzrostu dochodów budżetu państwa.

Ocena finansowej efektywności służb w zwalczaniu przestępstw ekonomicznych

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, nałożył na instytucje państwowe, w tym CBA opracowywanie cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością, z uwzględnieniem badań opinii społecznej. Raporty te przedstawiają m.in. kwoty ujawnionych korzyści majątkowych oraz kwot związanych z zabezpieczonym mieniem. Analizując wskazane dane należy mieć na uwadze, iż samo ujawnienie korzyści majątkowej oraz jej zabezpieczenie na potrzeby prowadzonego postępowania nie jest jednoznaczne z jej przypadkiem na rzecz Skarbu Państwa. Należy zauważyć, iż istnieje różnica czasowa pomiędzy datą ujawnienia i zabezpieczenia, a datą orzeczenia sądu o przypadku określonych korzyści lub ich równowartości. Podobnie dane dotyczące ilości osób skazanych w danym roku nie muszą być równoznaczne z tym, iż do przestępstwa doszło w tym samym roku. Zazwyczaj, mając na uwadze czas prowadzenia postępowania oraz długość czasu od momentu wniesienia aktu oskarżenia do orzeczenia sądu ostateczny, kwotowy efekt czynności następuje znacznie później.

Z danych za 2018 rok wynika, iż służby dokonały ujawnienia korzyści majątkowych oraz zabezpieczyły mienie niżej określonej wartości (*Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2018 r.*):

1. CBA, korzyści na kwotę 115,5 mln zł, zabezpieczone mienie 24,4 mln zł, 25,5 tys. EUR, 4,4 tys. USD oraz 673,6 tys. GBP;
2. ABW, korzyści na kwotę 597,6 tys. zł, zabezpieczone mienie 450 tys. zł;
3. Policja, korzyści na kwotę 33,7 mln zł, zabezpieczone mienie 26,8 mln zł;
4. KAS, korzyści na kwotę 8,8 mln zł, zabezpieczone mienie 66 tys. zł;
5. Straż Graniczna (SG), korzyści na kwotę 2,4 mln zł, zabezpieczone mienie 619,2 tys. zł oraz 118,8 tys. EUR;
6. ŻW, korzyści na kwotę 4,5 tys. zł.

Łącznie w 2018 roku ujawniono korzyści majątkowe w wysokości ponad 160 milionów złotych i zabezpieczono ponad 52 mln zł, 114 tys. EUR, 4,4 tys. USD oraz 673,6 tys. GBP. W okresie tym za przestępstwa korupcyjne skazano 2.046 osób. Natomiast w zakresie przestępstw związanych z ważnym interesem Skarbu Państwa, w tym przestępczości vatowskiej, CBA w 2018 roku ujawniło szkodę w mieniu Skarbu Państwa w wysokości 1.627 mln zł (*Informacja o wynikach działalności CBA w 2018 roku*). Dane te pokazują, iż wyspecjalizowana służba antykorupcyjna prowadzi sprawy, w wyniku których ujawnia największe kwotowo korzyści majątkowe oraz w wyniku jej działań dokonuje się także największych kwotowo zabezpieczeń. W 2019 r. CBA

ujawniło korzyści w kwocie około 768,5 mln zł, zabezpieczono mienie w kwocie 374 mln zł, 76,6 tys. EUR oraz około 19 tys. USD. W toku realizowanych czynności ujawniono także szkodę w mieniu Skarbu Państwa w wysokości 5 880 mln zł (*Informacja o wynikach działalności CBA w 2019 roku*). W 2020 roku CBA dokonało ujawnienia korzyści w kwocie 121,2 mln zł, zabezpieczyło mienie w kwocie 410,3 mln zł, 98,2 tys. EUR oraz 27,7 tys. USD. W toku realizowanych czynności ujawniono także szkodę w mieniu Skarbu Państwa w wysokości 4.604 mln zł (*Informacja o wynikach działalności CBA w 2020 roku*). W 2021 roku CBA ujawniło korzyści majątkowe w kwocie 288,2 mln zł, zabezpieczono mienie o wartości 228,2 mln zł, 149 tys. EUR oraz 184,48 tys. USD. W toku realizowanych czynności ujawniono szkodę w mieniu Skarbu Państwa w wysokości 4.568,5 mln zł (*Informacja o wynikach działalności CBA w 2021 roku*). W 2022 roku CBA dokonało ujawnienia korzyści majątkowych w wysokości 12,74 mln zł, zabezpieczono mienie w kwocie ponad 232,38 mln, ponad 62,7 tys. EUR oraz 44,8 tys. USD. W toku realizowanych czynności ujawniono szkodę w mieniu Skarbu Państwa w wysokości 390,15 mln zł (*Informacja o wynikach działalności CBA w 2022 roku*).

Podsumowując w latach 2018-2022 CBA ujawniło korzyści majątkowe na łączną kwotę 1.125,78 mln zł. Zabezpieczyło mienie w kwocie łącznej 986,41 mln zł (suma zabezpieczonych kwot po przeliczeniu wg średniego kursu określonej waluty podanego przez NBP na 31 grudnia danego roku) oraz ujawniło szkodę w mieniu Skarbu Państwa na kwotę łączną 14.069,65 mln zł. Analizując efekty finansowe działalności antykorupcyjnej oraz zwalczającej inne przestępstwa ekonomiczne, w tym wyłudzenia VAT zasadnym jest porównanie ww. kwot z wysokością środków przeznaczonych na funkcjonowanie CBA. Wysokość budżetu CBA w latach 2018-2022 zaprezentowano w Tabeli 1.

Tabela 1. Wysokość budżetu CBA w latach 2018-2022

Lata	Wysokość budżetu CBA w mln zł	Dodatkowe środki w mln zł*	Suma w mln zł
2018	228,80	31,30	260,10
2019	207,30	3,40	210,70
2020	234,30	6,80	241,10
2021	211,29	44,70	255,99
2022	241,20	1,13	242,33
Łącznie			1 210,22

* dodatkowe środki przyznane z rezerwy celowej i z rezerwy ogólnej budżetu Państwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2018-2022.

Zestawiając efekty działania służby z wydatkami budżetu państwa na jej funkcjonowanie należy wskazać, iż w badanym okresie służba ujawniła korzyści majątkowe na kwotę 1.125,78 mln zł, tj. niewiele mniejszą niż łączny jest budżet służby w latach 2018-2022, wynoszący 1.210,22 mln zł. Zatem już sam wynik dotyczący efektywności zwalczania przestępczości antykorupcyjnej się zwrócił. Natomiast biorąc pod uwagę efekt finansowy związany ze zwalczaniem przestępczości gospodarczej, w tym wyłudzeniem VAT – służba ujawniła szkodę w mieniu Skarbu Państwa w wysokości łącznej 14.069,65 mln zł., co daje kwotę przewyższającą jej budżet aż o jedenaste raz. Oczywiście samo ujawnienie szkody nie jest jednoznaczne z wyegzekwowaniem wskazanych środków i natychmiastowym zasileniem budżetu państwa, jednakże stanowi podstawę prawną do podjęcia kroków w tym kierunku.

Dla porównania w przedmiotowym okresie badań z roku na rok wzrastały dochody budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług (Tabela 2.).

Tabela 2. Wartość dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług w Polsce latach 2018-2022

Lata	Budżet wg ustawy budżetowej w mln zł	Wykonanie w mln zł	Wzrost rok do roku w %
2018	166 000,00	174 947,10	12*
2019	179 600,00	180 891,70	3
2020	170 000,00	184 551,90	2
2021	214 500,00	215 733,90	17
2022	237 412,16	230 390,50	7

*wg danych MF wykonanie w 2017 roku wyniosło 156.801 mln zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania (roczne) Ministerstwa Finansów.

Dane ujęte w tabeli 2. pokazują, iż wartość dochodów budżetu państwa w 2022 roku wzrosła w porównaniu do roku 2018 o 31,7%. Z przygotowanej przez Ministerstwo Finansów analizy przyczyn wzrostu dochodów budżetu państwa wynika m.in., iż jest ona rezultatem wprowadzenia (*Skąd miliardy do budżetu*):

- pakietu paliwowego – wdrożenie przepisów pozwoliło uporządkować zasady przywozu paliw do kraju i znacznie ograniczyło szarą strefę na rynku paliw; pakiet wprowadził wiele nowych rozwiązań w przepisach VAT, które wyeliminowały oszustwa w obrocie paliwami płynnymi;
- mechanizmu podzielonej płatności (MPP) – dając możliwość zabezpieczenia uczciwych podatników przed nieświadomym zaangażowaniem w proceder wyłudzenia VAT; płatność za faktury VAT może być dzielona na dwa strumienie: (1) zapłata przez nabywcę odpowiadająca całości lub części wartości sprzedaży netto, która trafia na rachunek rozliczeniowy dostawcy, (2) zapłata kwoty, która odpowiada całości lub części kwoty podatku od towarów i usług, jest płacona na specjalne konto dostawcy – rachunek VAT;

- bazy podatników VAT, która jest na bieżąco aktualizowana i do której mają dostęp wszyscy przedsiębiorcy;
- obowiązku elektronicznego raportowania JPK_VAT – system ten zautomatyzował czynności sprawdzające; dzięki niemu KAS i inne służby szybko reagują na nieprawidłowości i próby oszustw podatkowych; algorytmy automatycznie wyłapują fikcyjne transakcje, które przeprowadzają najczęściej tzw. firmy słupek;
- wglądu służb i rozbudowy Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR) – rozwiązanie to umożliwiło wymianę informacji między bankami i służbami; jest wykorzystywany do analiz finansowych i pozwala na identyfikację przepływów typowych dla wyłudzeń skarbowych.

Dodatkowo, jak wynika z danych Ministerstwa Finansów jedną z przyczyn tak znaczącego wzrostu wpływów z VAT była redukcja tzw. luki VAT, czyli różnicy między kwotą teoretycznych dochodów z podatku VAT, a faktycznie pobraną kwotą tego podatku. Jak już wyżej wskazano istotnym instrumentem w zwalczaniu przestępstw vatowskich było wprowadzenie art. 271 a k.k., który przewiduje sankcję w postaci kary 25 lat pozbawienia wolności za podejmowanie czynności zmierzających do wyłudzeń VAT (*Zbrodnia vatowska...*).

Przykładem dobrze obrazującym walkę CBA i KAS z przestępstwami ekonomicznymi są efekty działania służb przedstawione w komunikacie CBA z dnia 22 listopada 2023 r., w którym informuje się, iż CBA w Szczecinie prowadzi śledztwo dotyczące zorganizowanej grupy przestępczej działającej m.in. w spółkach specjalizujących się w handlu paliwem, a dokonującej nadużyć w podatku VAT, podatku akcyzowym i opłacie paliwowej. Na podstawie dokumentacji zebranej w toku śledztwa prowadzonego przez CBA organy KAS przeprowadziły kontrolę, która wykazała, iż jedna ze spółek zawyżała wartość dostaw biopaliwa o prawie 12 mln zł, a także podatku naliczonego, podlegającego odliczeniu od podatku należnego o prawie 2,5 mln zł. W związku z czym spółka z własnej inicjatywy złożyła korekty deklaracji VAT-7 oraz wpłaciła do budżetu państwa uszczuplone należności podatkowe wraz z odsetkami w łącznej kwocie 3,7 mln zł. Z kolei efektem drugiej kontroli prowadzonej przez KAS na ww. materiałach CBA była wpłata innej spółki paliwowej do budżetu państwa w kwocie 26 mln zł tytułem akcyzy i płaty paliwowej. Łącznie na dzień 22 listopada 2023 r. działania CBA i KAS spowodowały wpłatę 29,7 mln zł do budżetu państwa (*Skuteczne działania CBA i KAS...*).

Jednocześnie niebagatelny wpływ na wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu działalności służb związanej ze zwalczaniem przestępczości gospodarczej, było wprowadzenie na mocy ustawy z dnia 23 marca 2017 roku o zmianie ustawy – Kodeks Karny oraz niektórych innych ustaw, tzw.

konfiskaty rozszerzonej. Instrument ten jest najbardziej dotkliwą formą kary dla osób uczestniczących w przestępstwie, gdyż daje możliwość konfiskaty mienia:

- wobec osób skazanych za przestępstwo;
- wobec osób trzecich, którym przestępca przekazał mienie: za darmo lub sprzedając je po kwocie poniżej faktycznej wartości;
- bez wyroku skazującego, gdy sprawca zmarł, nie został wykryty lub gdy oskarżonego nie można ująć.

Przepis ten dotyczy także oskarżonych, którzy nie mogą brać udziału w postępowaniu (np. w wyniku długotrwałej choroby) (*Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce*, s. 38).

Efektywność finansową dla budżetu państwa pokazuje porównanie danych prokuratury w tym zakresie z okresu przed wejściem nowego przepisu i po jego uchwaleniu. Otóż w 2016 roku kwota zabezpieczeń wyniosła 98,68 mln zł (*Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19*, s. 38). W 2017 roku, czyli pierwszym roku, kiedy zmiany zaczęły obowiązywać zabezpieczono dobra o wartości około 189 mln zł. Rok później, tj. w 2018 roku mienie było warte 294,5 mln zł, a w 2019 roku zajęty majątek miał wartość 2,1 mld zł (Godusławski, 2020). Mając na uwadze wyżej przedstawione finansowe efekty pracy służb w zwalczaniu przestępczości gospodarczej oraz wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu VAT zasadnym jest porównanie tych danych (Tabela 3.).

Tabela 3. Porównanie wzrostu dochodów budżetu państwa z tytułu podatku VAT z wielkością kwotową zabezpieczonego mienia w Polsce w latach 2018-2022

Lata	Kwotowy wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu podatku VAT rok do roku w mln zł	Łączna kwota mienia zabezpieczonego przez CBA w mln zł	Udział kwoty zabezpieczonego mienia we wzroście dochodów budżetu państwa (%)
2018	18 146,10	27,75	0,15
2019	5 944,60	374,40	6,30
2020	3 660,20	121,76	3,33
2021	31 182,00	229,63	0,74
2022	14 656,60	232,87	1,59

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania (roczne) Ministerstwa Finansów oraz Informacji o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2018-2022.

Analizując dane zawarte w tabeli 3, należy mieć na uwadze, iż zabezpieczenie mienia nie musi być jednoznaczne z jego przepadkiem na rzecz Skarbu Państwa, a tym bardziej w tym samym roku co dokonanie samego zabezpieczenia. Kwota ta nie podlega też zaksięgowaniu w pozycji dochodu z tytułu VAT. Niemniej jednak, zestawienie danych dotyczących kwotowych wzrostów dochodu budżetu Państwa z tytułu podatku VAT jako jednego z głównych źródeł finansowania wydatków

z kwotami zabezpieczonego mienia pokazuje skalę efektywności czynności realizowanych przez CBA i prokuratury. Zwłaszcza rok 2019 był najbardziej znaczący, gdyż służba licząca tylko 1.360 osób (*Informacja o wynikach działalności CBA w 2019 roku*), była w stanie zabezpieczyć mienie stanowiące ponad 6% wzrostu dochodów z tytułu VAT. Daje to wynik 275,3 tys. zł na jedną osobę zatrudnioną w CBA.

Podsumowanie

Zaprezentowane wyniki analiz są zbieżne z wnioskami z badań przedstawionymi przez A. Pluskotę (2019) dotyczącymi wpływu korupcji na poziom rozwoju gospodarczego. Autorka stwierdza, iż „państwa o dużym poziomie korupcji [oraz przestępczości ekonomicznej – dopisek własny], wprowadzając podstawowe reformy w funkcjonowaniu urzędów i zwiększając kary za przestępstwa korupcyjne, mogą szybko zwiększyć poziom PKB p.c. Co oznacza, że w początkowej fazie walki z korupcją możliwe jest osiągnięcie znacznych efektów w postaci rozwoju gospodarczego, wzrostu przedsiębiorczości i opłacalności inwestycji” (Pluskota, 2019). Badania wskazały, iż zwiększenie budżetu CBA, wykorzystane m.in. na wzrost zatrudnienia i informatyzacji służby oraz zmiany przepisów, tj. wprowadzenie tzw. zbrodni vatowskiej oraz konfiskaty rozszerzonej przyczyniły się ewidentnie do wzrostu dochodów budżetu państwa z tytułu podatków od towarów i usług. Jednocześnie wyniki badań potwierdzają efektywność finansową działalności antykorupcyjnej i zwalczającej przestępczość ekonomiczną. Jak już wyżej wskazano, na przykładzie wyników finansowych działania stosunkowo niewielkiej służby, jaką jest CBA, określono, iż efekt kwotowy w przeliczeniu na jedną osobę zatrudnioną w służbie, np. w 2019 roku to kwota 275,3 tys. zł, co daje 22,9 tys. na miesiąc. Natomiast biorąc pod uwagę efekt finansowy związany ze zwalczaniem przestępczości gospodarczej, w tym wyłudzeniem VAT – służba ujawniła szkodę w mieniu Skarbu Państwa w wysokości łącznej 14.069,65 mln zł., co daje kwotę przewyższającą jej budżet aż jedenaście razy. Dało to możliwość uruchomienia mechanizmów odzyskiwania ww. kwoty, a co za tym idzie zwiększenia wpływów do budżetu państwa.

Zasadnym jest w tym miejscu przywołanie trafnych spostrzeżeń R. Bałdysa i J. Sobolewskiego (2022, s. 199), że „koszty zwalczania przestępczości są istotnym elementem taktyki i strategii kryminalnej wszystkich powołanych do tego instytucji. Powinny w związku z tym być przedmiotem stałej uwagi przełożonych zarządzających jednostkami organizacyjnymi organów ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości. (...) większość działań operacyjno-

śledczych przynosi wyższe efekty w sytuacji, gdy prowadzące te działania organy ścigania ponoszą większe nakłady na zwalczanie przestępczości. (...) W licznej grupie metod pracy operacyjnej największe koszty pochłania współpraca z agenturą oraz działania o charakterze specjalnym – realizowane przez (...) agentów służb specjalnych pod przykryciem (...). Metodyczna i systemowa bieżąca współpraca z osobowymi źródłami informacji (...), wymaga bowiem stałych nakładów na wynagradzanie tych źródeł (...). Równie wysokich nakładów wymagają takie działania specjalne, jak: kontrolowane wręczenie korzyści czy zakupy kontrolowane, gdzie (...) na poszczególnych etapach rozwijania plotów sytuacyjnych [rozumianych jako rozbudowywana przez wprowadzonych do grupy przestępczej policjantów pod przykryciem struktura kolejnych kontaktów osobowych – dopisek własny] konieczne jest wydatkowanie kwot pieniężnych sięgających nawet kilku lub kilkunastu złotych. (...) Inne zasady funkcjonują natomiast w działaniach o charakterze stricte procesowym. Bywa, że wymagają one również znaczących nakładów finansowych, ale nie zawsze nakłady te znajdują pozytywne przełożenie na pożądane efekty śledcze [natomiast wymaga tego specyfika danej sprawy, np. konieczność powołania wyspecjalizowanych biegłych]”. Mając powyższe na uwadze z punktu widzenia budżetu państwa, ustawodawca powinien na bieżąco wprowadzać zmiany w prawodawstwie dostosowując przepisy do nowopowstałych mechanizmów przestępczych uszczuplających wpływy należnych państwu zobowiązań oraz tworzących fikcyjne podstawy do wypłaty nienależnych zwrotów podatków. Jednocześnie wyposażać zobowiązane do zwalczania przestępczości gospodarczej służby w odpowiednie instrumenty prawne i finansowe do efektywnego ich zwalczania. Przedstawione analizy danych, udostępnione głównie przez CBA i Ministerstwo Finansów, wskazują, iż dotychczasowa działalność służby w tym zakresie była efektywna i opłacalna dla budżetu państwa. Z drugiej strony, na podstawie przeprowadzonych badań, uzasadniony jest wniosek, iż w przypadku innych służb dostępność danych jest dużo mniejsza oraz brak jest informacji o faktycznie odzyskanych kwotach w stosunku do wysokości stwierdzonej szkody Skarbu Państwa. Fakt ten wpływa ujemnie na możliwość całościowej analizy efektywności wszystkich służb na polu zwalczania przestępczości gospodarczej oraz stanowi ryzyko dystrybucji środków budżetu państwa na służby i działania, które są finansowo nieefektywne. Zatem zasadnym byłoby podjęcie zmian prawnych mających na celu zwiększenie dostępności, porównywalności oraz kompletności danych w tym zakresie.

Bibliografia

Bałdys, R., Sobolewski, J. (2022). Rola kosztów finansowych w taktyce zwalczania przestępczości. *Pedagogika Społeczna*, 3(85), 191-206.

Dobrowolski, Z. (2009). Ekonomiczna analiza działalności naczelných organów kontroli państwowej. *Studia Lubuskie: prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie*, 5, 265-292.

Dobrowolski, Z. (2015). Patologie organizacji: kierunki przeciwdziałania. W: G. Ignatowski, Ł. Sułkowski, Z. Dobrowolski (red.), *Oblicza patologii zawodowych i społecznych* (58-68). Pobrano z: <http://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/10279>

Dziedzic, M. (2023). Wybrane aspekty kryminologiczne i kryminalistyczne przestępczości i przestępstw gospodarczych. *Studia Społeczne*, 4 (43), 293-312.

Godusławski, B. (2020). *Prokuratura rozsmakowała się w konfiskacie. Przestępcy tracą majątki* (2020). Pobrano z: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1457520,konfiskata-rozszerzona-statystyki.html>

Hussein, A. (2017). Bezpieczeństwo antykorupcyjne dla rozwoju. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 51(6), 117-127.

Informacja o wynikach działalności CBA w 2018 roku. Pobrano z: <https://www.cba.gov.pl/pl/onas/informacja-o-wynikach>

Informacja o wynikach działalności CBA w 2019 roku. Pobrano z: <https://www.cba.gov.pl/pl/onas/informacja-o-wynikach>

Informacja o wynikach działalności CBA w 2020 roku. Pobrano z: <https://www.cba.gov.pl/pl/onas/informacja-o-wynikach>

Informacja o wynikach działalności CBA w 2021 roku. Pobrano z: <https://www.cba.gov.pl/pl/onas/informacja-o-wynikach>

Informacja o wynikach działalności CBA w 2022 roku. Pobrano z: <https://www.cba.gov.pl/pl/onas/informacja-o-wynikach>

Kardas, P. (2006). Prawnokarne aspekty uchylania się od wykonywania zobowiązania podatkowego w podatku VAT – oszustwo skarbowe czy oszustwo klasyczne?. *Prokuratura i Prawo*, 5, 28-48.

Łabuz, P., Malinowska, I. (red.) (2018). *Przestępczość gospodarcza: istota zjawiska: zasady odpowiedzialności, mechanizmy przestępcze i metody działania sprawców*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Ocieczek, G. (2023). Wybrane zagadnienia związane ze zwalczaniem przestępczości gospodarczej na przykładzie wyłudzeń funduszy unijnych: studium przypadków. *Prawo w Działaniu*, 55, 119-136.

Pluskota, A. (2019). Nieliniowy wpływ korupcji na poziom rozwoju gospodarczego. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 113, 281-297.

Porwiesz, M. (2022). Przestępstwa gospodarcze w kodeksie karnym w ujęciu statystycznym z perspektywy organów ścigania. *Przegląd Policyjny (Szczytno)*, 32(2), 51-73.

Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19. Pobrano z: https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/raport-SZARA_STREFA_www.pdf

Skład miliardy do budżetu. Pobrano z: <https://www.podatki.gov.pl/skad-miliardy-do-budzetu/>

Skuteczne działania CBA i KAS. 29,7 mln złotych wróciło do Skarbu Państwa. Pobrano z: <https://www.cba.gov.pl/pl/aktualnosci/5050,Skuteczne-dzialania-CBA-i-KAS-297-mln-zlotych-wrocilo-do-Skarbu-Panstwa.html>

Stankiewicz, A. (2022). Korupcja jako przyczyna dysfunkcji w sektorze publicznym. *Prokuratura i Prawo*, 5, 118-144.

Szwejkowska, M., Truszkowski, W. (2019). Przepęstwa gospodarcze: wybrane problemy. W: B. Sitek, J. Skwirowska, K. Milkowski (red.), *Wpływ zmian w prawie gospodarczym na kondycję gospodarki* (6-16). Olsztyn: Kortowski Przegląd Prawniczy Monografie. Pobrano z: http://www.uwm.edu.pl/kpp/files/numery_kpp/kpp_monografie_wplyw_zmian.pdf

Walczak, W. (2019). Ekonomiczne i społeczne aspekty korupcji. *Annales: etyka w życiu gospodarczym*, 22(1), 31-51.

Zbrodnia vatowska czyli nawet 25 lat pozbawienia wolności. Pobrano z: <https://www.kancelaria-prawo-karne.pl/artykuly/zbrodnia-vatowska-czyli-nawet-25-lat-pozbawienia-wolnosci>

Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2018 r. Pobrano z: <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/13956,Zwalczanie-przestepczosci-korupcyjnej-w-Polsce-w-2018-r.html>