

Zbigniew Ofiarski

Uniwersytet Szczeciński, Polska

zbigniew.ofiarski@usz.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1675-933X>

Kontrola obrotu złotem inwestycyjnym oraz złotem dewizowym w Rzeczypospolitej Polskiej – uwarunkowania i zasadnicze dylematy

Control of Trading Gold in Investment Gold in the Republic of Poland: Conditions and Fundamental Dilemmas

Abstract: Investment gold and foreign-exchange gold are special forms of gold in legal terms. The adoption of such a status is related to the regulation of the legal and factual circulation of gold and the performance of financial control in this regard, which at various stages of trading takes the form of tax, customs and fiscal or foreign-exchange control. The rules and procedure for controlling gold trading are regulated by the provisions of tax, customs, banking and foreign-exchange law. The aim of this study is to analyze and evaluate the applicable provisions of EU and national law regulating the scope of the regulation of gold trading and its control by tax, customs and fiscal authorities and the National Bank of Poland. The essence and application of the most important control instruments are presented, which are individual foreign-exchange permits, notification of the intention to transport gold across the state border, and special records and public registers kept by entrepreneurs. The hypothesis about the basic objectives (ensuring the safety of trading and preventing money laundering offenses) and additional purposes (collecting statistical data necessary to construct the assumptions of the state monetary system, tightening the tax system) of gold-trading control was positively verified. The research primarily used the dogmatic-legal method, and a complementary historical-legal method was used to present the main directions of the evolution of legislation in the field of regulating gold trading.

Keywords: financial control, gold trading, inspection authorities, organy kontroli, public finance, rationing

Słowa kluczowe: kontrola finansowa, obrót złotem, finanse publiczne, reglamentacja

Wprowadzenie

Złoto inwestycyjne i złoto dewizowe to szczególne, w aspekcie prawnym, rodzaje tego metalu szlachetnego z grupy miedziowców. Status prawny złota inwestycyjnego i dewizowego ukształtował polski ustawodawca, ale pod silnym wpływem prawodawcy unijnego, zasad gospodarki wolnorynkowej oraz standardów dotyczących bezpieczeństwa finansowego państwa. W zależności od stanu rzeczywistego, w jakim złoto występuje (nieprzerobiony lub przerobiony), może być ono surowcem do produkcji wyrobów albo przedmiotem inwestycji finansowych, szczególnie popularnych w okresach kryzysów gospodarczych¹ lub konfliktów zbrojnych². Złoto w powszechnym odczuciu symbolizuje stabilność i bezpieczeństwo finansowe zarówno z perspektywy jednostki, jak i państwa zainteresowanego przede wszystkim utrzymaniem odpowiednich zasobów rezerw dewizowych. Inwestorzy traktują złoto jako klasę aktywów pozwalającą zabezpieczyć siłę nabywczą pieniądza w okresach ponadprzeciętnego wzrostu inflacji. Funkcja złota jako środka tezauryzacji (waluta rezerwowa i inwestycyjna) wynika głównie z utrzymywania jego wartości w długim okresie³.

30 czerwca 2022 r. rezerwy złota zarządzane przez Narodowy Bank Polski (NBP) wynosiły 230 ton (tzn. 8392 sztabki o łącznej wartości 52,3 mld zł). Pod tym względem NBP zajmował 23 miejsce wśród banków centralnych na świecie oraz 11 miejsce wśród banków centralnych w Europie. Rezerwy polskiego złota są przechowywane w skarbcach NBP oraz w Banku Anglii (w 2021 r. sprowadzono z Banku Anglii do NBP ok. 104 tony złota). Szacuje się, że wszystkie banki centralne na świecie posiadają łącznie ok. 30 000 ton złota, w tym najwięcej w USA (8100 ton), Niemczech (3400 ton), Włoszech (2000 ton), Francji (2000 ton), Rosji (2000 ton) i Chinach (2000 ton). Podobne do polskich są rezerwy złota w Belgii (270 ton), natomiast w Szwecji (126 ton) są o ok. 45% mniejsze niż w Polsce⁴. Inwestorzy, głównie osoby fizyczne, angażują znaczące środki w złoto. Ilość i wartość zakupów złota inwestycyjnego w Polsce przez krajowe i zagraniczne osoby fizyczne (zwłaszcza z Niemiec) systematycznie się zwiększa. W 2021 r. w Mennicy Polskiej i w Mennicy Skarbowej zakupiono łącznie 7,6 tony złota, a w 2020 r. tylko 3,9 tony złota. Dynamika wzrostu zakupów rok do roku wyniosła 194,87%. Popularność inwestowania w bezpieczne aktywa, a tak

- 1 A. Kasprzak-Czelej, *Metale szlachetne jako klasa aktywów*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2018, nr 19, s. 53; M. Potrykus, *Inwestycja w złoto – bezpieczna przystań, zabezpieczenie czy źródło dywersyfikacji dla polskiego inwestora*, „Nauki o Finansach” 2015, nr 3, s. 204.
- 2 M. Salamaga, *Efektywność krótkoterminowych inwestycji w złoto*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2014, nr 371, s. 278.
- 3 I. Pszczółka, *Znaczenie złota w oficjalnych rezerwach dewizowych banków centralnych*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2016, nr 1, s. 72.
- 4 <https://www.zadluzenia.com/ile-zlota-ma-polska> (12.08.2022).

jest oceniane złoto inwestycyjne, wzrosła w okresie pandemii COVID-19 oraz szybko zwiększającej się inflacji⁵.

Obrót złotem inwestycyjnym i dewizowym to wszelkie sposoby przenoszenia jego własności (obróć prawny) oraz różne metody jego przemieszczania przez granice państwa (obróć faktyczny). Reglamentacja obrotu złotem i stosowane w związku z tym instrumenty prawne w postaci koncesji, zezwoleń i obowiązków prowadzenia specjalnych ewidencji lub przekazywania informacji ustawowo wskazanym organom mają zapewniać bezpieczne dokonywanie transakcji na rynku. Skutki obrotu złotem inwestycyjnym i złotem dewizowym mogą także ujawniać się w sektorze finansów publicznych, w szczególności wpływać na procesy wydawania i gromadzenia środków publicznych z danin publicznych wymierzanych i pobieranych na różnych etapach obrotu złotem. Transakcje na rynku złota, a także rezerwy złota gromadzone przez państwo wywierają wpływ na system monetarny państwa i siłę nabywczą pieniądza krajowego oraz jego kursy wobec innych walut. W związku z tym niezbędne jest wykonywanie kontroli obrotu złotem, a istotną rolę w tym zakresie pełnią organy podatkowe, organy administracji probierczej, organy celno-skarbowe oraz NBP. Uwzględniając zakres i charakter reglamentacji obrotu złotem, kontrola, w zależności od okoliczności, jest wykonywana jako kontrola podatkowa, probiercza (miernicza, pomiarowa), dewizowa lub celno-skarbowa.

Cel opracowania stanowi analiza oraz ocena regulacji prawnych określających status prawny złota inwestycyjnego i złota dewizowego oraz jego wpływ na zakres i instrumenty kontroli obrotu złotem. Zbadano także wpływ statusu złota na możliwość uzyskiwania dochodów publicznych z podatków i opłat związanych z transakcjami złotem oraz nabywaniem uprawnień do legalnego dokonywania nim obrotu. Sformułowano hipotezę, według której kontrola obrotu złotem wykonywana jest przede wszystkim w celu zachowania bezpiecznych warunków dokonywania transakcji i ograniczania działalności związanej z „praniem pieniędzy”. Istotne są także gromadzone w toku kontroli dane statystyczne wykorzystywane w konstruowaniu założeń systemu pieniężnego państwa, będącego ważnym elementem składowym finansów państwa. Stabilny system pieniężny ma pozytywny wpływ na gospodarkę i może być ważnym jej zabezpieczeniem w okresach kryzysu⁶. Efekty fiskalne wynikające z właściwie wykonywanej kontroli obrotu złotem mają również istotne znaczenie dla finansów publicznych, ale nie powinny dominować w działalności organów kontroli. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną jako metodę podstawową oraz uzupełniająco metodę historycznoprawną do prezentacji głównych kierunków ewolucji ustawodawstwa w zakresie reglamentacji obrotu złotem. Przedstawiono również podstawowe dane liczbowe obrazujące inwestycje w złoto.

5 <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polacy-kupuja-zloto-na-potege-8313607.html> (12.08.2022).

6 Z. Ofiarski, Założenia polityki pieniężnej Rady Polityki Pieniężnej a ochrona ustroju pieniężnego jako wartości publicznej, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, z. 25, nr 1, s. 117.

1. Pojęcie i postaci złota inwestycyjnego

Definicje złota inwestycyjnego zawarte w przepisach prawa unijnego oraz prawa polskiego nie są w pełni identyczne. Według art. 344 i art. 345 dyrektywy nr 2006/112/WE⁷ złoto inwestycyjne to:

- a) złote sztabki lub płytki o masie akceptowanej na rynkach złota i próbie co najmniej 995 tysięcznych, bez względu na to, czy są reprezentowane przez papiery wartościowe (państwa członkowskie mogą wyłączyć z tego zbioru małe sztabki lub płytki o masie 1 grama lub mniejszej). Mennica Polska i Mennica Skarbowa oferują złote sztabki o różnej wadze określonej w gramach, np. 1, 2, 5, 10, 20, 50, 100, 250, 500, 1000. Ograniczono się jedynie do wskazania rodzaju przedmiotów, tj. sztabki lub płytki o określonej próbie, będących złotem inwestycyjnym i nie wskazano innych parametrów odróżniających sztabki od płytek oraz sztabki i płytki od innych podobnych przedmiotów⁸;
- b) złote monety o próbie co najmniej 900 tysięcznych, wybite po 1800 roku, które są lub były prawnym środkiem płatniczym w państwie pochodzenia i zwykle sprzedawane po cenie nieprzekraczającej wartości wolnorynkowej złota zawartego w monecie o więcej niż 80% (od 1999 r. państwo członkowskie musi informować Komisję Europejską (KE) przed 1 lipca każdego roku o monetach spełniających ww. kryteria, wprowadzonych do obrotu w danym państwie, natomiast przed 1 grudnia każdego roku KE publikuje wykaz tych monet w serii „C” Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej⁹).

Definicję złota inwestycyjnego, zawartą w art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁰, w porównaniu do standardów unijnych zmodyfikowano w niewielkim zakresie. Obok złotych sztabek i płytek wymieniono tylko złoto reprezentowane przez papiery wartościowe i zrezygnowano ze złota niereprezentowanego przez takie papiery. W przypadku złotych monet wymienionych w pkt b) w polskiej ustawie podatkowej wskazano identyczne warunki, jak w przepisach unijnych, ale jednocześnie wyraźnie zastrzeżono konieczność ich łącznego spełnienia przez określony typ monety. Konkludując, w unijnej i krajowej definicji złoto inwestycyjne jest traktowane jako przedmiot inwestycji i należy je odróżnić od złota

7 Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1 ze zm.).

8 Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 11 lutego 2014 r., IPPP2/443-1364/13-2/BH, LEX nr 221574; interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 18 października 2013 r., ITPP2/443-729/13/AK, LEX nr 208544.

9 W wykazie z dnia 3 listopada 2021 r., obowiązującym w 2022 r. (Dz. Urz. UE C 446 z 3.11.2021, s. 14) wymieniono łącznie 209 rodzajów złotych monet z 27 państw członkowskich, najwięcej z Austrii (20), Francji (19), Węgier (17), Hiszpanii (16) i Polski (15), natomiast najmniej z Cypru (1), Estonii (1), Rumunii (1), Irlandii (2), Danii (3), Niemiec (3), Słowacji (3) oraz Słowenii (4).

10 Dz.U. z 2022 r. poz. 931 ze zm., dalej u.p.t.u.

będącego surowcem do produkcji na przykład biżuterii lub monet. W wyżej przedstawionych definicjach uwzględniono przesłankę czystości złota oraz postać, w jakiej się ono znajduje¹¹. Złoto inwestycyjne w wyniku przetworzenia (granulacji) traci ten status w sensie prawnym nawet wtedy, gdy nie zachodzą w nim różnice pod względem chemicznym i ilościowym¹².

2. Obowiązek ewidencjonowania transakcji dotyczących złota inwestycyjnego

W art. 356 dyrektywy nr 2006/112/WE na państwa członkowskie nałożono obowiązek zapewnienia, aby przedsiębiorcy w obrocie złotem inwestycyjnym prowadzili przynajmniej księgowość obejmującą wszystkie transakcje związane z tym złotem i przechowywali dokumenty umożliwiające identyfikację jego nabywców. Ustalono jednocześnie, że przedsiębiorcy powinni przechowywać takie informacje przez co najmniej pięć lat. Uprawniono również państwa członkowskie do wprowadzenia obowiązków równoważnych na mocy środków przyjętych zgodnie z innymi przepisami prawa unijnego¹³ lub ustanowienia bardziej rygorystycznych obowiązków, zwłaszcza w zakresie prowadzenia specjalnej ewidencji lub specjalnych wymogów księgowania transakcji dotyczących złota inwestycyjnego.

Efektom implementacji tych obowiązków jest art. 125 w zw. z art. 109 ust. 3 u.p.t.u., stanowiący, że podatnicy dokonujący dostaw złota inwestycyjnego muszą prowadzić ewidencję zawierającą dane pozwalające na prawidłowe rozliczenie podatku i sporządzenie informacji podsumowującej, w szczególności dotyczące:

- rodzaju sprzedaży i podstawy opodatkowania, kwoty podatku należnego i jego korekty, z podziałem na stawki podatku;
- kwoty podatku naliczonego obniżającego kwotę podatku należnego, w tym korekty podatku naliczonego;
- kontrahentów;
- dowodów sprzedaży i zakupów;
- nabywców, umożliwiające jego identyfikację.

11 A. Bartosiewicz, VAT komentarz, Warszawa 2022, s. 1539.

12 Wyroki WSA w Warszawie: z dnia 29 sierpnia 2017 r., III SA/Wa 1452/16, Legalis nr 1845035 i z dnia 15 grudnia 2015 r., III SA/Wa 73/15, Legalis nr 1405650.

13 W szczególności mogą to być środki określone w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. Urz. UE L 141 z 5.6.2015, s. 73 ze zm.).

Standardy formalne dotyczące prowadzenia ewidencji uniemożliwiają anonimowe nabycie złota inwestycyjnego. Na podstawie zapisów tej ewidencji można prowadzić kontrolę następczą transakcji, których przedmiotem było złoto inwestycyjne. Obowiązek prowadzenia takiej ewidencji jest jednym z elementów szczególnej procedury podatku od towarów i usług, dotyczącej złota inwestycyjnego¹⁴. Ze względu na specyficzne regulacje dotyczące złota inwestycyjnego jest ona wyjątkiem od ogólnych zasad opodatkowania podatkiem od towarów i usług¹⁵. W jej ramach uregulowano także zwolnienie od podatku: dostawy (w tym związanej z wykonaniem umowy komisu¹⁶), wewnątrzwspólnotowego nabycia, importu złota inwestycyjnego (w tym reprezentowanego przez certyfikaty na złoto asygnowane lub nieasygnowane), obrotów na rachunkach złota, pożyczek w złocie i operacji typu swap w złocie, z którymi wiąże się prawo własności lub roszczenie do złota inwestycyjnego, a także transakcje dotyczące złota inwestycyjnego związane z kontraktami typu futures i forward, powodujące przeniesienie prawa własności lub roszczenia do złota inwestycyjnego. Zwolnienie to podobne jest do rozwiązań właściwych dla usług finansowych. Wniosek ten jest uzasadniony, ponieważ transakcje dotyczące złota inwestycyjnego są szczególnego rodzaju substytutem transakcji finansowych. Racjonalne jest zrównanie takich transakcji z punktu widzenia neutralności podatku od towarów i usług¹⁷. Szczególna procedura obejmuje także uprawnienie podatnika do rezygnacji ze zwolnienia podatkowego w przypadkach wyczerpująco wyliczonych w ustawie¹⁸ oraz do odliczenia od kwoty podatku należnego kwoty podatku naliczonego od nabycia towarów lub usług związanych z wytworzeniem lub przetworzeniem złota inwestycyjnego.

3. Istota i formy złota dewizowego

Legalną definicję pojęcia „złoto dewizowe” zawarto w art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe¹⁹. Jest to złoto w stanie nieprzerobionym oraz w postaci sztab, monet bitych po 1850 r., a także półfabrykatów, z wyjątkiem stosowanych w technice dentystycznej. Złotem dewizowym są także przedmioty ze złota zazwyczaj niewytwarzane z tego kruszcu. Definiowane w ten sposób złoto dewizowe

14 M. Wystrychowski, *Wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów*, Zakamycze Kraków 2005, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369148326/246?tocHit=1> (16.9.2022).

15 Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2014 r., I FSK 1355/13, Legalis nr 1068598.

16 Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2019 r., I FSK 214/17, LEX nr 2670515.

17 W. Kieszkowski, *Opcja opodatkowania VAT usług finansowych*, „Monitor Podatkowy” 2022, nr 2, s. 38.

18 A. Halasz, *Konsekwencje podatkowe w podatku od towarów i usług obrotu złotem dewizowym*, (w:) W. Miemiec (red.), *Księga Jubileuszowa ku czci Profesor Krystyny Sawickiej*. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne, Wrocław 2017, s. 540.

19 Dz.U. z 2022 r. poz. 309, dalej u.p.d.

włączono do większego zbioru, jakim są wartości dewizowe, w którego ramach zawierają się jeszcze zagraniczne środki płatnicze (waluty obce i dewizy) oraz platyna dewizowa. Waluty obce to znaki pieniężne (banknoty i monety) będące poza Polską prawnym środkiem płatniczym, a także wycofane z obiegu, lecz podlegające wymianie. Na równi z walutami obcymi traktuje się wymienne rozrachunkowe jednostki pieniężne stosowane w rozliczeniach międzynarodowych, zwłaszcza jednostkę rozrachunkową Międzynarodowego Funduszu Walutowego (SDR). Dewizy to papiery wartościowe i inne dokumenty pełniące funkcję środka płatniczego, wystawione w walutach obcych. W odniesieniu do platyny dewizowej przyjęto identyczne warunki jak wobec złota dewizowego.

Z ustawowej definicji złota dewizowego wynika, że może ono występować w kilku postaciach. Jedną z nich jest złoto w stanie nieprzerobionym (naturalnym, surowym), czyli wydobyte ze złoża w formie złotego piasku, grudek, bryłek, samorodków lub nuggetów²⁰. Pozostałe formy złota dewizowego są efektem określonych procesów technologicznych, polegających na przetworzeniu złota wydobytego ze złoża. Prawny status złota dewizowego mają sztaby (sztabki) oraz monety. Zasadnicza różnica między monetą i sztabą pod względem weryfikacji ich autentyczności polega na tym, że złota moneta nie jest zapakowana, natomiast sztaby są zamieszczane w zintegrowanych pudełkach wraz z certyfikatem. Ponadto złote monety powinny być wyprodukowane po 1850 r. Złote monety w zależności od spełnianych kryteriów ustawowych będą wyłącznie złotem inwestycyjnym (wybite po 1800 r., ale przed 1850 r., odpowiednio wysoka próba złota, pełnienie funkcji środka płatniczego aktualnie lub w przeszłości, sprzedaż po cenie nieprzekraczającej o więcej niż 80% wartość wolnorynkową złota zawartego w monecie) lub wyłącznie złotem dewizowym (wybite po 1850 r. i nie ma znaczenia pełnienie w jakimkolwiek okresie funkcji środka płatniczego, a wykonane mogą być także ze złota o stosunkowo niskiej próbie). Na prawny status złotych monet nie wpływa to, czy są one zabytkiem ruchomym, czy też nie spełniają tego kryterium²¹. Monety złote można jednocześnie zaliczyć do kategorii „złoto inwestycyjne” oraz „złoto dewizowe”, o ile zostały wybite po 1850 r. i spełniają pozostałe warunki dotyczące złota inwestycyjnego.

Do kategorii „złoto dewizowe” zakwalifikowano także półfabrykaty (z wyjątkiem stosowanych w technice dentystycznej), a więc różne półwyroby przeznaczone do dalszego przerobu, np. bloki, blachy, druty, zlewki, taśmy. Status złota dewizowego mają także złote przedmioty zazwyczaj niewytwarzane z tego kruszcu, np. kłamki, zawiasy, okucia do mebli, popielniczki, sztucce²². Nie są złotem dewizowym wyroby zazwyczaj wytwarzane z tego kruszcu, zwłaszcza biżuteria (obrączki, pierścionki, łańcuszki, medaliki, bransolety, zegarki), a także inne wyroby, np. medale, ordery, spinki

20 T. Grzegorzczak, *Ustawa Prawo dewizowe. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 29.

21 R. Pyzel, *Obrót złotem w kraju i z zagranicą*, Warszawa 1992, s. 54.

22 *Ibidem*.

do mankietów, szpilki do krawatów. Złoto często wykorzystuje się do produkcji półprzewodników, światłowodów lub niektórych kosmetyków.

4. Ewolucja ograniczeń w obrocie złotem dewizowym

Zakres i instrumenty reglamentacji obrotu złotem w polskim ustawodawstwie ewoluowały od restrykcyjnych zakazów jego posiadania do ograniczonego obowiązku zgłaszania informacji o określonych czynnościach faktycznych dotyczących tego obrotu. Bezwzględny zakaz wywozu za granicę złota we wszelkiej postaci (monety, sztaby, wyroby oraz złoto w stanie nieprzerobionym) obowiązywał w latach 1919–1924. Osoba opuszczająca granice Polski mogła wywieźć do własnego użytku następujące przedmioty złote: jedną obrączkę ślubną, jeden zegarek kieszonkowy ewentualnie z łańcuszkiem lub dewizką, dwa pierścionki, parę kolczyków. W szczególnych wypadkach Minister Skarbu mógł zezwolić na wywóz za granicę także innych wyrobów ze złota. Osoby naruszające ten zakaz podlegały karze pozbawienia wolności do jednego roku i karze grzywny, a wywożone przedmioty konfiskowano²³. W latach 1925–1936 zakaz ten częściowo złagodzono i zabroniono wywozu za granicę złota w sztabach i monetach oraz w postaci odlewów nieposiadających znamion wyrobu gotowego, a także w stanie nieprzerobionym we wszelkiej postaci. W tym okresie umożliwiono wywóz za granicę złota w tych postaciach, o ile wywoźący udowodnił, że przywiózł poprzednio z zagranicy taką samą jego ilość w którejkolwiek z tych postaci²⁴.

Od połowy 1936 r. do 1939 r. oraz w latach 1945–1950 tylko po uzyskaniu zezwolenia dewizowego dopuszczano handel złotem²⁵ (tzn. zawieranie lub wykonywanie wszelkich umów, w których wyniku miało nastąpić lub następowało przeniesienie własności lub posiadania złota), sprowadzanie go z zagranicy i wywóz za granicę, a także stawianie go do dyspozycji cudzoziemców. Osoby fizyczne i prawne, mające miejsca zamieszkania lub siedzibę w Polsce, były obowiązane zgłosić i zaofiarować do skupu instytucjom wskazanym przez prawodawcę złoto posiadane za granicą²⁶. W la-

23 Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o zakazie wywozu kruszców w monetach, sztabach i wyrobach (Dz.U. Nr 13, poz. 144); ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. o zakazie wywozu za granicę kruszców szlachetnych (Dz.U. Nr 62, poz. 404).

24 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 sierpnia 1924 r. o zakazie wywozu za granicę złota i srebra (Dz.U. Nr 79, poz. 770); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lutego 1928 r. w sprawie wywozu za granicę złota (Dz.U. Nr 18, poz. 156 ze zm.).

25 Złotem dewizowym w tym okresie były monety złote stanowiące w każdym kraju ustawyowy środek płatniczy lub niemające nigdzie obiegu ustawowego, a także złoto w sztabach, w postaci odlewów i przedmiotów nieposiadających znamion gotowego do użytku wyrobu oraz w stanie nieprzerobionym we wszelkiej postaci.

26 Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 kwietnia 1936 r. w sprawie obrotu pieniężnego z zagranicą oraz obrotu zagranicznymi i krajowymi środkami płatniczymi (Dz.U. z 1938 r. Nr 86, poz. 584 ze zm.).

tach 1950–1952 zwiększono ograniczenia dotyczące posiadania złotych monet i złota (z wyjątkiem wyrobów użytkowych)²⁷. Nielegalne posiadanie lub obrót wartościami dewizowymi uznawano za transakcje naruszające interesy gospodarki narodowej²⁸. Bez zezwolenia dewizowego nie wolno było posiadać takich walorów, a naruszenie zakazu zagrożono karą pozbawienia wolności. Osoby, które przed wejściem w życie przepisów ustawy posiadały takie walory, były obowiązane w ciągu dwóch tygodni zgłosić je do NBP oraz sprzedać temu bankowi po obowiązującym kursie lub złożyć wnioski o zezwolenie na dalsze ich posiadanie. W przypadku odmowy zezwolenia na dalsze posiadanie złotych monet i złota posiadacz w ciągu tygodnia musiał sprzedać te walory NBP po obowiązującym kursie albo je zdeponować w tym banku. Celem tych regulacji było jak najszersze zabezpieczenie interesów gospodarczych państwa²⁹. Restrykcyjna w tym okresie reglamentacja obrotu złotem dewizowym i innymi wartościami dewizowymi nie doprowadziła do planowanego wzrostu państwowych zasobów tych walorów³⁰. W ustawie dewizowej z dnia 28 marca 1952 r.³¹ kontynuowano zakazy posiadania złota dewizowego, jego wywozu za granicę i przywozu do kraju, ale mogły być one łagodzone w drodze zezwoleń dewizowych.

Istotny przełom nastąpił w 1983 r. – polegał na rozszerzeniu zakresu uprawnień do posiadania złota dewizowego. Na osoby krajowe i zagraniczne nałożono jednak obowiązek zgłaszania do NBP ich mienia, a więc także złota dewizowego, znajdującego się odpowiednio za granicą lub w kraju. Zgłoszeniu podlegała także utrata takiego mienia. Informacje o zgłoszonym mieniu chroniono w trybie właściwym dla tajemnicy bankowej. Wywóz za granicę złota dewizowego był możliwy po uzyskaniu zezwolenia dewizowego³². Od 1989 r. wzmocniono uprawnienia do złota dewizowego, ponieważ w miejsce ogólnego pojęcia „posiadanie” wprowadzono regułę, że wartości dewizowe, w tym złoto dewizowe, mogły być przedmiotem własności osób krajowych w Polsce i za granicą oraz osób zagranicznych w Polsce. W ten sposób ostatecznie zrezygnowano z „monopolu dewizowego państwa” i wprowadzono zasadę własności wartości dewizowych i swobodnego nimi obrotu³³, przy czym jego ograniczenia mogła określać tylko ustawa. Obowiązek uzyskania zezwolenia dewizowego dotyczył m.in.: wywozu za granicę złota dewizowego, przeniesienia między osobą krajową a zagraniczną własności złota dewizowego znajdującego się w kraju,

27 Ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zakazie posiadania walut obcych, monet złotych, złota i platyny oraz zastrzeżeniu kar za niektóre przestępstwa dewizowe (Dz.U. Nr 50, poz. 460).

28 Wyrok SN z dnia 15 grudnia 1952 r., I K 1008/52, LEX nr 117214; wyrok SN z dnia 15 września 1952 r., I K 489/52, LEX nr 164324.

29 Wyrok SN z dnia 17 września 1951 r., I K 213/51, LEX nr 161106.

30 E. Ruśkowski, *Prawo dewizowe*, Warszawa 1997, s. 81.

31 Dz.U. Nr 21, poz. 133.

32 Ustawa z dnia 22 listopada 1983 r. *Prawo dewizowe* (Dz.U. Nr 63, poz. 288).

33 E. Ruśkowski, *Komentarz do ustawy Prawo dewizowe z uwzględnieniem orzecznictwa i praktyki*, Warszawa 1994, s. 30.

przeniesienia wierzycelności lub zobowiązania, których przedmiotem było złoto dewizowe znajdujące się w kraju. Osoby krajowe mogły swobodnie przyjmować darowizny złota dewizowego od osób zagranicznych oraz rozporządzać nim w testamencie³⁴.

Tendencję liberalizowania obrotu złotem dewizowym kontynuowano w kolejnej obowiązującej ustawie dewizowej³⁵. Dopuszczono swobodny obrót złotem dewizowym w kantorach walutowych, a transakcje zakupu i sprzedaży mogły być zawierane zarówno z krajowymi, jak i zagranicznymi osobami fizycznymi. Utrzymano obowiązek uzyskania zezwolenia dewizowego na transfer za granicę złota dewizowego. Rozwiązanie to było spójne z ówczesnym ogólnym założeniem systemowym polegającym na objęciu reglamentacją dewizową transferu wartości dewizowych za granicę³⁶. Od 12 stycznia 1999 r. w zakresie reglamentacji obrotu złotem dewizowym istotną zmianą było zniesienie obowiązku zgłaszania do NBP przez osoby krajowe i osoby zagraniczne ich mienia znajdującego się odpowiednio za granicą lub w kraju³⁷. Dopuszczono także swobodny wywóz za granicę monet złotych emitowanych i sprzedawanych przez NBP³⁸.

W aktualnie obowiązującej ustawie dewizowej z dnia 27 lipca 2002 r. początkowo wprowadzono ograniczenia dotyczące wywozu oraz wysyłania za granicę złota dewizowego niezależnie od jego wartości³⁹ (oprócz wywozu i wysyłania przez nie-rezydentów złota dewizowego przywiezionego przez nich uprzednio do Polski i pisemnie zgłoszonego organom celnym lub organom Straży Granicznej wykonującym kontrolę celną). Ograniczenia w tym zakresie zniesiono od dnia 21 kwietnia 2007 r.⁴⁰ Uznano, że zakres reglamentacji obrotu złotem dewizowym można ukształtować ogólnym zezwoleniem dewizowym zawartym w rozporządzeniu Ministra Finansów⁴¹. W ustawie pozostawiono tylko obowiązek zgłoszenia organom wykonującym graniczną kontrolę celną przywozu do kraju oraz wywozu za granicę złota dewizowego.

34 Ustawa z dnia 15 lutego 1989 r. Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 6, poz. 33 ze zm.).

35 Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 136, poz. 703).

36 W. Wójtowicz, Reglamentacja obrotu dewizowego w okresie transformacji gospodarczej, „Studia Prawnicze” 1994, nr 1(4), s. 132.

37 Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 160, poz. 1063).

38 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 stycznia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy – Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 1, poz. 2).

39 W. Wójtowicz, Zmiany w polskim prawie dewizowym, „Monitor Podatkowy” 2002, nr 12, s. 9.

40 Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo dewizowe oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 61, poz. 410).

41 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo dewizowe oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy, druk nr 775 Sejmu RP V kadencji, s. 10.

5. Zakres i instrumenty kontroli obrotu złotem dewizowym

Ustawowe ograniczenia obrotu złotem dewizowym mogą być eliminowane ogólnymi oraz indywidualnymi zezwoleniami dewizowymi. Do 1998 r. zezwolenia ogólne wydawano w formie zarządzeń właściwych ministrów (Ministra Finansów, Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej, Ministra Handlu Zagranicznego, Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą). Od 1999 r. mają one formę rozporządzeń wydawanych tylko przez Ministra Finansów⁴². Ich ustalenia nie dotyczą konkretnych czynności obrotu dewizowego, lecz generalnie określonych sytuacji w tym obrocie⁴³. Zezwoleń ogólnych w zasadzie nie wykorzystuje się do kontroli obrotu dewizowego, ale w ich treści można ustalać warunki, od których spełnienia uzależnia się możliwość skorzystania z takiego zezwolenia, np. ujawnienie danej czynności obrotu dewizowego właściwym organom, złożenie pisemnej deklaracji, przekazanie informacji. W tym zakresie można dostrzegać marginalną funkcję kontrolną ogólnych zezwoleń dewizowych. Rezultatem wydania takiego zezwolenia jest zwiększenie obszaru swobody obrotu dewizowego i w różnych okresach służyły one do realizacji określonych założeń polityki dewizowej państwa.

Indywidualne zezwolenia dewizowe aktualnie wydaje Prezes NBP w drodze decyzji administracyjnych. Przed 15 marca 1989 r. mogli wydawać takie zezwolenia także Minister Finansów oraz Minister Handlu Zagranicznego. Wydawane są one na wniosek konkretnego podmiotu i dotyczą konkretnych czynności obrotu dewizowego⁴⁴. Obowiązek uzyskania indywidualnego zezwolenia dewizowego związany jest z przeprowadzaniem przez uprawniony organ wstępnej kontroli zaplanowanej czynności obrotu dewizowego⁴⁵. Istotą tych zezwoleń jest ich udzielanie *ex ante*, tzn. warunkiem legalności dokonania czynności zakazanej przez ustawę Prawo dewizowe jest uzyskanie zezwolenia na jej dokonanie w sytuacjach określonych w ustawie. Działaniem nielegalnym byłoby wydanie przez Prezesa NBP indywidualnego zezwolenia dewizowego *ex post*⁴⁶. Ustawodawca nie ustalił dwuinstancyjnego postępowania w NBP w sprawach indywidualnych zezwoleń dewizowych ani nie upoważnił Prezesa NBP do wprowadzenia takiej procedury⁴⁷. Zgodnie z art. 8 ust. 5 u.p.d. Prezes NBP może upoważnić do załatwiania spraw dotyczących indywidualnych zezwoleń dewizowych wyłącznie dyrektorów departamentów centrali NBP oraz dyrektorów

42 Z. Ofiarski, *Prawo dewizowe. Komentarz*, Kraków 2003, s. 111.

43 E. Fojcik-Mastalska, *Zezwolenie dewizowe w polskim prawie dewizowym*, Wrocław 1975, s. 101.

44 E. Ruśkowski, *Zasady udzielania indywidualnych zezwoleń dewizowych*, „Przegląd Podatkowy” 1994, nr 5, s. 28.

45 J.J. Skoczylas, *Polskie prawo dewizowe*, Warszawa 1994, s. 113.

46 E. Ruśkowski, *Sądowa kontrola wydawania zezwoleń dewizowych, cz. II*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 11, s. 29.

47 E. Ruśkowski, *Instancje w sprawach indywidualnych zezwoleń*, „Przegląd Podatkowy” 1994, nr 6, s. 29.

oddziałów NBP lub jednostek równorzędnych, ale nawet w takich przypadkach od decyzji właściwego dyrektora nie służy odwołanie do Prezesa NBP.

W aktualnie obowiązującej ustawie dewizowej reglamentację obrotu złotem dewizowym wyraźnie ograniczono. Zgodnie z art. 9 pkt 7 u.p.d. bez zezwolenia dewizowego zabronione jest nabywanie przez rezydentów⁴⁸ – zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem innych podmiotów – wartości dewizowych, w tym złota dewizowego, zbywanych przez nierezydentów z krajów trzecich⁴⁹, w zamian za inne wartości dewizowe lub krajowe środki płatnicze. Zakazu tego, w odniesieniu do złota dewizowego, nie eliminuje ogólne zezwolenie dewizowe⁵⁰, a więc rezydent zainteresowany nabyciem złota dewizowego od nierezydenta z kraju trzeciego powinien wystąpić z wnioskiem do Prezesa NBP o wydanie indywidualnego zezwolenia dewizowego. Nie jest reglamentowany obrót złotem dewizowym dokonywany między rezydentami, a także między rezydentami oraz nierezydentami z państw Unii Europejskiej (UE), Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) lub Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Według art. 18 u.p.d. rezydenci i nierezydenci przekraczający granicę państwową muszą pisemnie zgłaszać organom celnym lub organom Straży Granicznej przywóz do Polski oraz wywóz za granicę złota dewizowego bez względu na ilość i jego wartość. Nie jest wykonaniem obowiązku zgłoszenia podanie w nim nieprawdziwych danych. Obowiązek zgłoszeniowy dotyczący przywożonych i wywożonych wartości dewizowych, w tym złota dewizowego, a także krajowych środków płatniczych jest uzasadniony potrzebą zbierania danych statystycznych. Wykonywana w tym zakresie kontrola służy także przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu środków pochodzących z nielegalnych źródeł, czyli tzw. prania pieniędzy⁵¹. Organy kontroli uprawniono na podstawie art. 20 u.p.d. do żądania, a rezydentów i nierezydentów zobowiązano do okazania, na żądanie tych organów, przywożonego do kraju i wywożonego za granicę złota dewizowego. Organy kontroli mogą w celu sprawdzenia, czy przywóz do kraju złota dewizowego oraz jego wywóz za granicę odbywa się zgodnie z przepisami

48 Rezydentami są: osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania w Polsce oraz osoby prawne mające siedzibę w Polsce, a także inne podmioty mające siedzibę w Polsce, posiadające zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu, a także znajdujące się w Polsce oddziały, przedstawicielstwa i przedsiębiorstwa utworzone przez nierezydentów. Status rezydenta mają również polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne i inne polskie przedstawicielstwa oraz misje specjalne, korzystające z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych.

49 Kraje trzecie to państwa niebędące państwami członkowskimi Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, a także ich terytoria zależne, autonomiczne i stowarzyszone oraz terytoria zależne, autonomiczne i stowarzyszone państw członkowskich Unii Europejskiej.

50 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie ogólnych zezwoleń dewizowych (Dz.U. Nr 69, poz. 597).

51 R. Kubiak, Prawo dewizowe, Warszawa 2004, s. 171.

ustawy, podejmować czynności kontrolne w trybie i na zasadach określonych w przepisach o kontroli celno-skarbowej⁵² lub kontroli granicznej⁵³.

Zgodnie z art. 85 u.KAS kontrola celno-skarbowa dotycząca przestrzegania przepisów prawa dewizowego w zakresie ograniczeń i obowiązków określonych dla rezydentów i nierezydentów oraz warunków udzielonych na ich podstawie zezwoleń dewizowych kończy się wynikiem kontroli. Powinien on zawierać w szczególności: oznaczenie organu, wskazanie kontrolowanego, datę wydania, zakres kontroli, informację o stwierdzonych nieprawidłowościach lub ich braku, podpis naczelnika urzędu celno-skarbowego albo osoby upoważnionej z podaniem jej imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego.

Na podstawie art. 21 u.p.d. Minister Finansów, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, określił w drodze rozporządzenia: sposób potwierdzenia przywozu do kraju oraz wywozu za granicę wartości dewizowych (w tym złota dewizowego), a także wzory zgłoszenia przywozu oraz wywozu⁵⁴. Celem tej szczegółowej procedury jest gromadzenie informacji koniecznych do współpracy z organami informacji finansowej. Potwierdzenie przywozu do kraju i wywozu za granicę złota dewizowego następuje przez odcisnięcie pieczęci używanej przez organ kontroli na obydwu egzemplarzach pisemnego zgłoszenia przywozu lub wywozu oraz zamieszczenie na nich podpisu funkcjonariusza celnego albo funkcjonariusza Straży Granicznej. Zgłoszenie po jego potwierdzeniu zatrzymuje organ dokonujący kontroli.

W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2009 r. udzielono ogólnego zezwolenia dewizowego rezydentom i nierezydentom przekraczającym granicę państwową z innymi państwami z obszaru Schengen na odstępowanie od obowiązku zgłaszania organom celnym lub organom Straży Granicznej przywozu do kraju oraz wywozu za granicę złota dewizowego bez względu na ilość. W aspekcie podmiotowym zezwolenia udzielono wszystkim rezydentom i nierezydentom niezależnie od tego, czy mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwach członkowskich UE, EOG lub OECD, czy też są związani z tzw. krajami trzecimi. Zezwolenie to jest uzasadnione, ponieważ zniesiono kontrole na granicach wewnętrznych państw ze strefy Schengen. Ogólne zezwolenie może być wielokrotnie wykorzystywane przez tę samą osobę, a więc istotnie liberalizuje zasady obrotu złotem dewizowym.

52 Zakres, tryb i metody wykonywania kontroli celno-skarbowej regulują przepisy działu V ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 813 ze zm.), dalej u.KAS.

53 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 295); ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1061 ze zm.).

54 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu dokonywania potwierdzenia przywozu do kraju oraz wywozu za granicę wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych oraz wzoru zgłoszenia przywozu do kraju i wywozu za granicę tych wartości lub środków (Dz.U. z 2014 r. poz. 1068).

Przedmiotem transakcji zawieranych w kantorach walutowych może być m.in. złoto dewizowe. Strony tych transakcji, tzn. prowadzący działalność kantorową i osoba zakupująca lub sprzedająca złoto dewizowe, nie podlegają ograniczeniom, w szczególności nie wprowadzono obowiązku uzyskania zezwolenia dewizowego na przeprowadzenie takiej transakcji. W odniesieniu do działalności kantoru, jak i zawieranych w nim transakcji stosowane są określone instrumenty kontroli dewizowej i podatkowej. Działalność kantorowa jest regulowaną działalnością gospodarczą polegającą na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych (w tym złota dewizowego) oraz pośrednictwie w ich kupnie i sprzedaży. Przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeżeli spełnia warunki określone w ustawie⁵⁵ i po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej⁵⁶, prowadzonego przez Prezesa NBP według szczegółowych zasad określonych przez ten organ⁵⁷. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.d. przedsiębiorca wykonujący działalność kantorową jest obowiązany m.in.:

- prowadzić na bieżąco, w sposób trwały i ciągły oraz zgodny z przepisami, ewidencję wszystkich operacji powodujących zmianę stanu wartości dewizowych i waluty polskiej;
- wydawać, zgodnie z przepisami, dowody kupna i sprzedaży, imienne lub na okaziciela, przy każdej umowie kupna lub sprzedaży wartości dewizowych, będących przedmiotem obrotu;
- uzyskiwać z upływem każdego roku działalności zaświadczenie o niekaralności za przestępstwa skarbowe albo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (jeżeli zatrudnia pracowników do bezpośredniej obsługi transakcji zawieranych w kantorze, to takie zaświadczenia również powinien uzyskiwać w odniesieniu do nich).

Celem tych unormowań jest zapewnienie bezpieczeństwa w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych dokonywanych w ramach prowadzenia działalności kantorowej będącej szczególnym rodzajem działalności gospodarczej⁵⁸.

Kontrola wykonywana z wykorzystaniem instrumentów w postaci indywidualnych zezwoleń dewizowych oraz wymogów dotyczących prowadzenia działalności kantorowej jest wieloaspektowa. W momencie wydawania zezwolenia lub dokonywania wpisu do rejestru działalności kantorowej jest kontrolą uprzednią (wstępną), wykonywaną przed dokonaniem właściwej czynności kontrolowanej. W istocie przedmiotem kontroli nie jest działalność, która jeszcze nie nastąpiła, lecz decyzja lub

55 J. Sawicki, *Wadliwe prowadzenie kantoru jako przestępstwo lub wykroczenie skarbowe*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 3, s. 43.

56 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2017 r., VI SA/Wa 1984/16, Legalis nr 1602725.

57 Zarządzenie nr 20/2004 Prezesa NBP z dnia 26 października 2004 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia rejestru działalności kantorowej, wzoru rejestru oraz trybu dokonywania wpisów do rejestru (Dz. Urz. NBP z 2021 r. poz. 18).

58 Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2022 r., II GSK 1576/18, LEX nr 3353015.

zamiar podjęcia określonej czynności⁵⁹. W art. 33 u.p.d. zobowiązano Prezesa NBP do wykonywania kontroli udzielonych indywidualnych zezwoleń dewizowych oraz działalności kantorowej. Kontrola polega na sprawdzaniu, czy korzystanie z udzielonego zezwolenia dewizowego odbywa się zgodnie z jego warunkami, a przedsiębiorca wykonuje działalność kantorową w sposób legalny⁶⁰. W tym przypadku jest to kontrola następcza, tzn. przeprowadzana po dokonaniu czynności kontrolowanych⁶¹. Pracownicy NBP przeprowadzają kontrolę w siedzibie jednostki kontrolowanej albo w siedzibie NBP. W związku z tym mają prawo: wglądu do całej dokumentacji związanej z zakresem kontroli, żądania od przedstawicieli i pracowników kontrolowanej jednostki udzielenia ustnych i pisemnych wyjaśnień oraz sporządzenia zestawień i obliczeń w zakresie przeprowadzanej kontroli, wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanej jednostki w obecności jej przedstawiciela. Po zakończeniu kontroli sporządzany jest protokół lub sprawozdanie. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Prezes NBP przekazuje kontrolowanej jednostce zalecenia pokontrolne i zobowiązuje ją do powiadomienia o sposobie i terminie ich realizacji. W przypadku rażącego naruszenia:

- przepisów prawa lub warunków udzielonego zezwolenia dewizowego – kontrolerzy występują do Prezesa NBP o uchylenie wydanego zezwolenia;
- warunków wykonywania działalności kantorowej – kontrolerzy występują do Prezesa NBP o wydanie decyzji o zakazie jej wykonywania.

Wnioski

Wykonywanie kontroli obrotu dewizowego generuje wydatki budżetowe związane z funkcjonowaniem organów kontroli oraz administracji obsługującej te organy. Umożliwia także osiągnięcie określonych dochodów budżetowych, w szczególności z opłat skarbowych za wydawane indywidualne zezwolenia dewizowe i wpisy do rejestru działalności kantorowej. Według stanu prawnego na dzień 31 sierpnia 2022 r. opłata skarbowa za wydanie takiego zezwolenia wynosi 113 zł. Za dokonanie wpisu do rejestru działalności kantorowej pobierano opłatę skarbową w wysokości 1087 zł. Wpływy z opłaty skarbowej są dochodami budżetów gmin. Za każde wydawane zaświadczenie o niekaralności przedsiębiorcy prowadzącego działalność kantorową oraz jego pracowników pobierano opłaty w wysokości 30 zł i stanowiły one dochód budżetu państwa⁶². Dokonanie zgłoszenia przywozu do kraju albo wywozu za gra-

59 L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiak, *Kontrola finansowa*, Warszawa 1976, s. 63.

60 E. Kowalewska, *Kontrola dewizowa wykonywana przez Narodowy Bank Polski*, Warszawa 2017, s. 117.

61 L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiak, *Podstawy kontroli finansowej*, Warszawa 1988, s. 122.

62 Por. art. 24 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 159 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie opłat

nicę wartości dewizowych, w tym złota dewizowego, nie jest obciążone żadnymi opłatami. Podanie w zgłoszeniu nieprawdy, a także nieprzedstawienie tych wartości dewizowych organom kontroli na ich żądanie podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe. Wpływy z tych kar są dochodami budżetu państwa.

W zależności od statusu złota (inwestycyjne i jednocześnie dewizowe lub tylko inwestycyjne albo nieinwestycyjne i niezależnie od tego, czy jest złotem dewizowym, czy nie posiada tego przymiotu) obrót nim wywołuje różne skutki w odniesieniu do podatku od towarów i usług. Obrót złotem inwestycyjnym zwolniono z tego podatku, chyba że podatnik z niego zrezygnuje w przypadkach wyliczonych wyczerpująco w ustawie. Jeżeli złoto nabywa osoba fizyczna w drodze spadku lub darowizny, to bez względu na jego status (inwestycyjny, nieinwestycyjny, dewizowy) podlega podatkowi od spadków i darowizn, z wyjątkiem gdy złoto jest zabytkową rzeczą ruchomą nabywaną w drodze spadku⁶³. W zakresie innych podatków złoto potraktowano w różny sposób. Zawarcie umowy sprzedaży lub zamiany złota w określonych warunkach podlega podatkowi od czynności cywilnoprawnych⁶⁴, natomiast osiągnięcie dochodu ze złota kreuje obowiązek zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych, o ile jego odpłatne zbycie następuje przed upływem 6 miesięcy od jego nabycia⁶⁵. Dochody ze złota osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej poddano opodatkowaniu⁶⁶.

Po przeprowadzeniu badań można stwierdzić, że między zakresem reglamentacji obrotu złotem a kontrolą tego obrotu zachodzi określona zależność, tzn. im bardziej zakazy i nakazy są restrykcyjne, tym kontrola wykonywana jest z większą szczegółowością i częstotliwością. W wyniku wieloletniej ewolucji ustawodawstwa zakres reglamentacji obrotu złotem istotnie zmniejszono. Wpłynęło to również na sposób wykonywania kontroli i stosowane instrumenty kontroli. Na podmioty uczestniczące w obrocie złotem nałożono obowiązki:

- prowadzenia specjalnych ewidencji,
- występowania z wnioskami o wpis do rejestru działalności regulowanej lub wydanie indywidualnego zezwolenia dewizowego,
- dokonywania zgłoszenia i okazywania złota przewożonego przez granicę.

Ze względu na moment dokonywania kontroli może ona być kontrolą wstępną i dotyczyć planowanej czynności lub działalności gospodarczej albo kontrolą następną

za wydanie informacji z Krajowego Rejestru Karnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 861 ze zm.).

63 Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2021 r. poz. 1043 ze zm.).

64 Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 111 ze zm.).

65 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.).

66 Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.).

czą, której przedmiotem są wykonane czynności lub działalność gospodarcza. Złożony charakter obrotu złotem i dokonywanie go w wielu obszarach sprawia, że czynności kontrolne są wykonywane przez różne wyspecjalizowane organy, w tym organy podatkowe, administracji probierczej, celno-skarbowe, a także przez NBP. Kontrola obrotu złotem, stosownie do okoliczności prawnych, będzie kontrolą podatkową, celno-skarbową, dewizową lub probierczą (pomiarową). W związku z tym czynności kontrolne mogą być realizowane z zastosowaniem różnych procedur, ale podstawową jest procedura administracyjna. Uzupełniają ją procedury: podatkowa, celna i bankowa, ponieważ determinowane jest to statusem prawnym i zadaniami organów wykonujących określony rodzaj kontroli.

Analiza i ocena ustawodawstwa, dorobku doktryny i judykatury doprowadziły do pozytywnej weryfikacji przyjętej hipotezy o podstawowych i dodatkowych celach kontroli obrotu złotem. W odniesieniu do złota inwestycyjnego, które jednocześnie nie jest złotem dewizowym, wykonywana jest przede wszystkim kontrola podatkowa oraz probiercza. Obrót złotem dewizowym, niezależnie od tego, czy jest to jednocześnie złoto inwestycyjne, może podlegać kontroli dewizowej, podatkowej, celno-skarbowej i probierczej. Wysokość opłat pobieranych w związku z wykonywaniem czynności kontrolnych wyraźnie sugeruje, że kontrola bezpośrednio nie realizuje założeń fiskalnych, lecz ma zapewniać bezpieczne warunki dokonywania transakcji złotem i ograniczać „pranie pieniędzy”. Istotne są także gromadzone w toku kontroli dane statystyczne wykorzystywane w konstruowaniu założeń systemu pieniężnego państwa. Pośrednio kontrola obrotu złotem przyczynia się do uszczelniania systemu opodatkowania i ma wpływ na prawidłowy wymiar oraz pobór podatków będących źródłami dochodów budżetowych.

Niezależnie od wyżej wymienionych celów kontrola obrotu złotem może przyczynić się do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa osób zainteresowanych inwestowaniem w złoto, zamierzających w ten sposób ochronić swoje zasoby pieniężne przed utratą wartości w związku z wysoką inflacją i kryzysami finansowymi.

BIBLIOGRAFIA

Bartosiewicz A., VAT komentarz, Warszawa 2022.

Fojcik-Mastalska E., Zezwolenie dewizowe w polskim prawie dewizowym, Wrocław 1975.

Grzegorzczak T., Ustawa Prawo dewizowe. Komentarz, Warszawa 2003.

Halasz A., Konsekwencje podatkowe w podatku od towarów i usług obrotu złotem dewizowym, (w:) W. Miemiec (red.), Księga Jubileuszowa ku czci Profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne, Wrocław 2017.

Kasprzak-Czelej A., Metale szlachetne jako klasa aktywów, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2018, nr 19.

Kieszkowski W., Opcja opodatkowania VAT usług finansowych, „Monitor Podatkowy” 2022, nr 2.

- Kowalewska E., Kontrola dewizowa wykonywana przez Narodowy Bank Polski, Warszawa 2017.
- Kubiak R., Prawo dewizowe, Warszawa 2004.
- Kurowski L., Sochacka-Krysiak H., Kontrola finansowa, Warszawa 1976.
- Kurowski L., Sochacka-Krysiak H., Podstawy kontroli finansowej, Warszawa 1988.
- Ofiarski Z., Prawo dewizowe. Komentarz, Kraków 2003.
- Ofiarski Z., Założenia polityki pieniężnej Rady Polityki Pieniężnej a ochrona ustroju pieniężnego jako wartości publicznej, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, z. 25, nr 1.
- Potrykus M., Inwestycja w złoto – bezpieczna przystań, zabezpieczenie czy źródło dywersyfikacji dla polskiego inwestora, „Nauki o Finansach” 2015, nr 3.
- Pszczółka I., Znaczenie złota w oficjalnych rezerwach dewizowych banków centralnych, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2016, nr 1.
- Pyzel R., Obrót złotem w kraju i z zagranicą, Warszawa 1992.
- Ruśkowski E., Instancje w sprawach indywidualnych zezwoleń, „Przegląd Podatkowy” 1994, nr 6.
- Ruśkowski E., Komentarz do ustawy Prawo dewizowe z uwzględnieniem orzecznictwa i praktyki, Warszawa 1994.
- Ruśkowski E., Prawo dewizowe, Warszawa 1997.
- Ruśkowski E., Sądowa kontrola wydawania zezwoleń dewizowych, cz. II, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 11.
- Ruśkowski E., Zasady udzielania indywidualnych zezwoleń dewizowych, „Przegląd Podatkowy” 1994, nr 5.
- Salamaga M., Efektywność krótkoterminowych inwestycji w złoto, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2014, nr 371.
- Sawicki J., Wadliwe prowadzenie kantoru jako przestępstwo lub wykroczenie skarbowe, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 3.
- Skoczylas J.J., Polskie prawo dewizowe, Warszawa 1994.
- Wójtowicz W., Reglamentacja obrotu dewizowego w okresie transformacji gospodarczej, „Studia Prawnicze” 1994, nr 1(4).
- Wójtowicz W., Zmiany w polskim prawie dewizowym, „Monitor Podatkowy” 2002, nr 12.
- Wystrychowski M., Wewnątrzpółnotowe nabycie towarów, Kraków 2005.