



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 2474
Warszawa, 15 września 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 19a i 136a regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt uchwały:

- w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności oraz ustalenia ewentualnych zaniedbań w działaniach organów i instytucji publicznych podejmowanych celem zapobieżenia zaniżonemu wpływowi do budżetu państwa z podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego od 2007 r.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem uchwały upoważniamy pana posła Marka Jakubiaka.

(-) Adam Andruszkiewicz; (-) Waldemar Andzel; (-) Piotr Apel; (-) Jan Krzysztof Ardanowski; (-) Wojciech Bakun; (-) Włodzimierz Bernacki; (-) Bożena Borys-Szopa; (-) Józef Brynkus; (-) Barbara Bubula; (-) Waldemar Buda; (-) Barbara Chrobak; (-) Sylwester

Chruszcz; (-) Przemysław Czarnecki; (-) Anna Czech; (-) Grzegorz Długi; (-) Jan Duda; (-) Barbara Dziuk; (-) Paweł Grabowski; (-) Józefa Hryniewicz; (-) Jerzy Jachnik; (-) Marek Jakubiak; (-) Tomasz Jaskóła; (-) Bartosz Józwiak; (-) Norbert Kaczmarczyk; (-) Andrzej Kobylarz; (-) Joanna Kopcińska; (-) Jerzy Kozłowski; (-) Wiesław Krajewski; (-) Krzysztof Kubów; (-) Paweł Kukiz; (-) Jakub Kulesza; (-) Anna Kwiecień; (-) Józef Leśniak; (-) Adam Lipiński; (-) Maciej Masłowski; (-) Grzegorz Matusiak; (-) Beata Mazurek; (-) Anna Milczanowska; (-) Robert Mordak; (-) Błażej Parda; (-) Stefan Romecki; (-) Urszula Rusecka; (-) Łukasz Rzepecki; (-) Tomasz Rzymkowski; (-) Jarosław Sachajko; (-) Łukasz Schreiber; (-) Edward Siarka; (-) Krzysztof Sitarski; (-) Paweł Skutecki; (-) Marek Suski; (-) Wojciech Szarama; (-) Józefa Szczurek-Żelazko; (-) Jolanta Szczypińska; (-) Jarosław Szlachetka; (-) Andrzej Szlachta; (-) Paweł Szramka; (-) Agnieszka Ścigaj; (-) Ryszard Terlecki; (-) Stanisław Tyszka; (-) Teresa Wargocka; (-) Jerzy Wilk; (-) Grzegorz Wojciechowski; (-) Elżbieta Zielińska; (-) Maria Zuba.

Warszawa, dnia 1 sierpnia 2017 r.

PROJEKT

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia.....

w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych podejmowanych celem zapobieżenia zaniżonym wpływom do budżetu państwa z podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego od 2007 r.

Na podstawie art. 111 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 i 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 1999 nr 35 poz.3 21 ze zm.) oraz art. 136a Regulaminu Sejmu RP (M.P. z 1992 nr 26 poz.185 ze zm.) uchwała się co następuje:

Art. 1

Sejm RP powołuje Komisję Śledczą do zbadania prawidłowości i legalności oraz ustalenia ewentualnych zaniechań w działaniach organów i instytucji publicznych podejmowanych celem zapobieżenia obniżonym wpływom budżetowym z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego od 2007 r.

Art. 2

Do zakresu działań Komisji należy:

- 1) zbadanie i ocena prawidłowości i legalności działań oraz ustalenia ewentualnych zaniechań czy zaniechań, które umożliwiły doprowadzenie do znaczącego obniżenia wpływów z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego od roku 2007, a w szczególności czynności dokonanych lub zaniechanych przez:
 - a) Członków Rady Ministrów, a w szczególności Ministrów Finansów z lat 2007-2017, podległych im funkcjonariuszy publicznych, Posłów i Senatorów VI, VII i VIII kadencji Sejmu RP;

- b) Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i podległych im funkcjonariuszy publicznych, właściwych rzeczowo i miejscowo urzędów skarbowych, Naczelników Urzędów Skarbowych, izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej;
 - c) Prokuraturę, w tym Prokuratora Generalnego, oraz organy powołane do ścigania przestępstw w szczególności Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Komendanta Głównego Policji i podległych im funkcjonariuszy publicznych.
- 2) Ustalenie beneficjentów zmniejszonych wpływów z podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego od 2007 r., a w szczególności ustalenie czy na zmniejszonych wpływach pośrednio lub bezpośrednio skorzystali: byli lub obecni Posłowie, Senatorowie, Członkowie Rady Ministrów, Prezesi Narodowego Banku Polskiego, Najwyższej Izby Kontroli, podlegli im funkcjonariusze publiczni, Naczelnicy Urzędów Skarbowych, urzędnicy urzędów skarbowych, izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej lub członkowie rodzin osób wymienionych.

Art. 3

W skład Komisji wchodzi 9 członków.

Art. 4

Uchwałą wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 111 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Sejm może powołać komisję śledczą celem zbadania określonej sprawy.

Wpływy z podatku od towarów i usług to najistotniejsze źródło dochodów budżetu państwa. Od roku 2007 r. niemal wszyscy eksperci alarmują o ogromnej luce w podatku VAT czyli różnicy między możliwymi wpływami z tego podatku, a wpływami rzeczywistymi. Luka w podatku VAT powstaje zarówno wskutek działalności *stricto* przestępczej czyli tzw. przestępstw karuzelowych, jak i w wyniku działań szarej strefy, tzw. optymalizacji podatkowych, jak również z powodów obiektywnych czyli np. upadłości podatników.

Z tytułu luki w podatku VAT Skarb Państwa traci rocznie ok. 40 miliardów złotych. Zgodnie z szacunkami, regularnie wykonywanymi przez przedsiębiorstwo PwC Polska, w latach 2007-2015 r. można zaobserwować systematyczny wzrost tego deficytu względem całego PKB: w 2007 r. było to 0,6% PKB, od 2008 do 2013 r. udział ten rósł systematycznie, aż do 2,9% PKB tak, aby w 2014 r. nieco zwolnić i wynieść 2,4% PKB. Niestety już w 2015 r. na nowo wzrósł i wyniósł 2,8% czyli około 49 mld zł (!). Powrót do poziomu z roku 2007 r. mógłby oznaczać wzrost dochodów budżetowych o około 34 mld zł.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że od drugiej połowy 2015 r. trend ten wydaje się odwracać. Już w 2015 r. luka była nieco mniejsza niż prognozowano (pierwotnie zakładano, że może wynieść 3% PKB) w 2016 r. wyniosła zaś 2,5% PKB. Podkreślić w tym miejscu należy, że według deklaracji Ministerstwa Finansów lukę w VAT w 2016 r. udało się zmniejszyć o około 2,5 mld zł. Natomiast od początku 2017 r. Ministerstwo Finansów informuje o znaczącym wzroście wpływów z podatku VAT względem roku wcześniejszego. Wpływy z podatku VAT w okresie styczeń-kwiecień 2017 r. były o ok. 40% wyższe niż w analogicznym okresie w roku 2016, a podkreślić należy, że już w 2016 r. przekraczały kwoty uzyskiwane w roku 2015.

Szczególnie istotną rolę w powstawaniu luki VAT mają tzw. przestępstwa karuzelowe. W latach 2007-2015 alarmowano, że Polska stała się istnym rajem dla przestępców

zajmujących się wyłudzeniami VAT. Do wielkich nadużyć dochodziło, i niestety nadal dochodzi, w handlu złomem, paliwem, elektroniką, a nawet limitami CO². Najsprawniej działające karuzele potrafiły wyłudzić, zanim zostały zlikwidowane, nawet kilkaset milionów złotych. Dopiero od dwóch lat można zaobserwować większe sukcesy w walce z tym zjawiskiem i głośnie zatrzymania.

Innym zjawiskiem, który znacząco wpływał na lukę VAT jest szara strefa. Tu na szczególną uwagę należy zwrócić na nadużycia w handlu paliwami jak również na działalność tzw. mafii paliwowych. W związku z tym, iż handel paliwami obciążony jest również podatkiem akcyzowym, naruszenia w tym zakresie powodowały zmniejszone wpływy akcyzy.

Szara strefa w handlu paliwami polega głównie na przemyśle paliwa zza wschodnich granic, a następnie sprzedaży w Polsce bez odprowadzenia należnych podatków. Działalność mafii paliwowych polega na formie przestępstwa karuzelowego: zakup paliwa za granicą, a następnie rozprowadzenie go za pomocą tzw. słuźów, które nie płaćą podatku i znikają z rynku. Inną formą działania mafii paliwowej jest zakup za granicą produktu, który nie jest w świetle prawa paliwem (np. olej smarowy), a następnie lekkie ulepszenie produktu i sprzedanie go już jako olej napędowy w szarej strefie. Obie formy działania mafii powodują znaczące uszczuplenie wpływów zarówno z podatku VAT jak i podatku akcyzowego.

Wszystkie wymienione zjawiska były powszechnie znane opinii publicznej. Pomimo tego przez lata nie udało się podjąć skutecznych rozwiązań prawnych, które by doprowadziły do zmniejszenia skali problemów. Dopiero od 2015 r. można zaobserwować zmiany. Wcześniejsza bierność organów władzy państwowej uzasadnia poważne wątpliwości względem prawidłowości podejmowanych działań celem zapobieżenia zjawisku powstawania luki VAT, zwłaszcza w latach 2007-2015. Rodzi nawet podejrzenie, że doszło do celowych zaniechań ze strony tychże organów.

Powołanie Komisji Śledczej jest, w ocenie Projektodawcy, w pełni zasadne. Wystarczy wspomnieć, że w wyniku samej luki VATowskiej w latach 2008-2015, przy założeniu, że wynosiła w uśrednieniu 40 mld zł rocznie, Polska straciła łącznie ok. 320 mld zł. Jest

to kwota, która pozwoliłaby pokryć blisko 1/3 całego długu państwowego. Każdego roku zaś, gdyby udało się zamknąć lukę, można by uchylać budżet albo całkowicie bez deficytu, albo jedynie z nieznacznym deficytem. Tak ogromne straty Skarbu Państwa są bezprecedensowe i wymagają aby Sejm RP bliżej przyjrzał się tej tematyce. Nie można pozwolić, aby niedopatrzienia, zaniechania, bądź wręcz celowe działania państwowych urzędników, które mogły przyczynić się do tych strat, pozostały bez konsekwencji.

Działania komisji śledczej powinny się skupić na ustaleniu:

- Jakie kroki podejmowały i podejmują organy władzy państwowej celem zapobieżenia powstawaniu i wzrostowi zjawiska luki w podatku VAT i zaniżonych wpływów z akcyzy;
- Czy możliwe było lub jest podjęcie skuteczniejszych działań, a jeśli tak to czy brak ich podjęcia wynikał z niekompetencji osób za nie odpowiedzialnych czy też celowych zaniechań;
- ewentualnych osób odpowiedzialnych za zaniechania, a następnie złożenie zawiadomień do odpowiednich organów ścigania;
- czy wśród osób piastujących urzędy państwowe znalazły się osoby pośrednio lub bezpośrednio związane z działalnością prowadzącą do powstawania luki w podatku VAT i niższym wpływom z akcyzy.
- kto skorzystał pośrednio lub bezpośrednio na luce Vatowskiej i wyłudzeniach podatku akcyzowego, a w szczególności czy wśród beneficjentów zjawiska nie było prominentnych polityków, urzędników państwowych i członków ich rodzin.

Prace komisji powinny skupić się przede wszystkim na działalności resortu finansów, odpowiedzialnego za politykę finansową państwa, jak również na działalności NBP, NIK, organów powołanych do ścigania przestępstw w tym przestępstw skarbowych oraz posłów i senatorów RP.

Warszawa, 21 listopada 2017 r.

**Wnioskodawca projektu uchwały ws.
powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości
i legalności działań organów i instytucji publicznych
podejmowanych celem zapobieżenia zaniżonym
wpływom do budżetu państwa z
podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego od 2007 r.**

Posel Marek Jakubiak

**Szanowny Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu RP**

Na podstawie art. 119 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 36 ust. 1a Regulaminu Sejmu wnoszę autopoprawkę do projektu uchwały:

**- w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania
prawidłowości i legalności działań organów i
instytucji publicznych podejmowanych celem
zapobieżenia zaniżonym wpływom do budżetu
państwa z podatku od towarów i usług i podatku
akcyzowego od 2007 r.**

Marek Jakubiak

AUTOPOPRAWKA

W projekcie uchwały w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych podejmowanych celem zapobieżenia zaniżonym wpływom do budżetu państwa z podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego od 2007 r. wprowadza się następujące zmiany:

- 1) Tytuł uchwały otrzymuje brzmienie:

„Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia..... w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności oraz ustalenia ewentualnych zaniedbań w działaniach organów i instytucji publicznych podejmowanych celem zapobieżenia zaniżonym wpływom do budżetu państwa z podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego od 2007 r. do czerwca 2017 r.”

- 2) W art. 1 po słowach od 2007 r. dodaje się słowa: „do czerwca 2017 r.”

- 3) Art. 2 otrzymuje brzmienie:

„Art. 2 Do zakresu działań Komisji należy:

- 1) zbadanie i ocena prawidłowości i legalności działań oraz ustalenia ewentualnych zaniedbań czy zaniechań, które umożliwiły doprowadzenie do znaczącego obniżenia wpływów z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego od roku 2007 do czerwca 2017 r. dokonanych lub zaniechanych przez:

- a) Członków Rady Ministrów, a w szczególności Ministrów Finansów z lat 2007 - 2017, podległych im funkcjonariuszy publicznych;
- b) Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i podległych mu funkcjonariuszy publicznych, naczelników właściwych rzeczowo i miejscowo urzędów skarbowych, dyrektorów izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej oraz podległych im funkcjonariuszy publicznych;
- c) Prokuraturę, w tym Prokuratora Generalnego, oraz organy powołane do ścigania przestępstw: Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Komendanta Głównego Policji i podległych im funkcjonariuszy publicznych.

- 2) Ustalenie czy wśród beneficjentów zmniejszonych wpływów z podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego od 2007 r., do czerwca 2017 r. znaleźli się: byli lub obecni Członkowie Rady Ministrów, Prezesi Najwyższej Izby Kontroli, podlegli im

funkcjonariusze publiczni, naczelnicy właściwych miejscowo i rzeczowo urzędów skarbowych, dyrektorzy izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej oraz podlegli im funkcjonariusze publiczni.

UZASADNIENIE

Autopoprawka ma na celu dostosowanie treści projektu do uwag zawartych w opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych z dnia 17 października 2017 r. autorstwa dr. Piotra Chybalskiego, której wskazano na konieczność kilku zmian w projekcie.

Omówienie poszczególnych zmian:

I. Zmiana tytułu:

Zmiana tytułu ustawy ma na celu jego ujednoczenie z treścią art. 1 uchwały.

II. Dodanie do uchwały daty końcowej okresu przedmiotu badań komisji śledczej

W opinii BAS wskazano, że otwarty zakres czasowy sprawy sprawia, iż przedmiot działania komisji nie spełniałby wymogu określoności sprawy badanej przez komisje. Przedmiotem jej pracy mogłyby się stać zdarzenia przyszłe, niepewne. Projektodawca przyjmuje do wiadomości tę uwagę i wychodzi jej naprzeciw. We wszystkich przepisach, w których został wskazany zakres czasowy przedmiotu prac komisji wskazano datę końcową tj. czerwiec 2017 r. Czyli okres, w którym wstępnie podsumowano wykonanie ustawy budżetowej na rok 2017 kiedy to wskazano znacząco wyższe wpływy, niż w latach ubiegłych, z podatku od towaru i usług.

III. Usunięcie wątpliwości interpretacyjnych odnośnie „otwartego zakresu podmiotów”, których działanie miałyby być badane przez komisje śledczą.

W opinii BAS wskazano, że z treści projektu wynika, że katalog podmiotów, których działanie w związku z przedmiotem sprawy miałyby być badane jest otwarty z uwagi na użyte w pierwotnej wersji art. 2 pkt 1) lit.c) wyrażenie „w szczególności”. Projektodawca nie zgadza się ze stanowiskiem autora opinii i wskazuje, że w jego ocenie użyte wyrażenie w żaden sposób nie zamykało katalogu podmiotów, których działania lub zaniechania byłoby w kręgu zainteresowania komisji. Wystarczy wspomnieć, że dokładnie taka sama konstrukcja przepisu została zastosowana w uchwale w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold – ta komisja działa i nie jest wobec niej podnoszony zarzut, iż bada działania „otwartego katalogu podmiotów”. Niemniej jednak projektodawca wprowadza zmianę treści art. 2 pkt 1) lit. c) poprzez usunięcie zwrotu

„w szczególności” nie chce bowiem był to argument podnoszony w toku prac legislacyjnym przeciwko powołaniu komisji śledczej.

Odnosnie natomiast art. 2 pkt 2) w brzmieniu pierwotnym Projektodawca zgadza się, iż wcześniejsza wersja przepisu mogła budzić pewne wątpliwości w zakresie zbyt szerokiego katalogu podmiotów. W związku z tym zmieniono treść tego przepisu poprzez precyzyjniejsze ich wskazanie oraz wykreślenie słów „członków rodzin osób wymienionych”

IV. Wykreślenie części podmiotów, których działania lub zaniechania miałyby się znaleźć w kręgu zainteresowań komisji

W opinii BAS wskazano na niekonstytucyjność objęcia przedmiotem kontroli działalności Prezesa NBP. Argumentacja wydaje się być przekonująca Projektodawca w związku z tym wykreślił z kręgu zainteresowań prac komisji ten podmiot.

Projektodawca jest skłonny również przychylić argumentacji, iż przedmiotem prac komisji nie może być działalność posłów i senatorów, bowiem podlegają oni kontroli Sejmu w odrębnych trybach regulaminowych i konstytucyjnych. Wykreślono zatem z treści art. 2, iż przedmiotem kontroli komisji miałyby być działalność posłów i senatorów.

Projektodawca jednak nie zgadza się, że niedopuszczalne jest poddanie kontroli prac komisji działań prokuratury w latach 2010 – 2016. Po pierwsze wskazać należy, iż Prokurator Generalny w tym okresie, choć był organem niezależnym od Ministerstwa Sprawiedliwości podlegał pewnej sejmowej kontroli czego wyraz miał fakt możliwości jego odwołania przez Sejm oraz obowiązek sprawozdawczości. Ponadto wskazać należy, że komisji ds. Amber Gold w swoim zakresie działania również bada działalność prokuratury w wymienionym okresie, a konstytucyjność tego rozwiązania nie jest w żaden sposób podważana. W związku z tym, iż projektodawca uważa, iż działania prokuratury w zakresie zapobiegania powstawaniu tzw. luki VAT są kluczowym elementem niezbędnym do wyjaśnienia sprawy ta uwaga BASu nie została uwzględniona.

Zmiana treści uchwały nie rodzi żadnych skutków finansowych.

Zmiana treści uchwały nie jest przedmiotem prawa UE.