



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1600)

185. posiedzenie
Komisji Gospodarki
i Finansów Publicznych
w dniu 21 grudnia 2004 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (druk nr 865).
2. Rozpatrzenie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (druk nr 869).

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 01)

(Posiedzeniu przewodniczą przewodniczący Jerzy Markowski oraz zastępca przewodniczącego Genowefa Ferenc)

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Przepraszam za troszkę poślizgu, spóźnienia, ale akurat w tym momencie zakończyło się posiedzenie sejmowej Komisji Finansów Publicznych, na którym rozpatrywano nasze poprawki do ustawy budżetowej i to troszeczkę tłumaczy tę moją zwłokę.

Szanowni Państwo, mamy do rozpatrzenia dwa projekty ustaw: ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników i drugiej ustawy, o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jak rozumiem, w obu przypadkach...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Może się zmienić. Pan minister Stec zapowiadał również swój udział.

Rząd reprezentuje wiceminister finansów, pan Neneman.

Proszę bardzo, Panie Ministrze, rozpoczynamy od pańskiej prezentacji. Później będzie stanowisko Biura Legislacyjnego i dalej będziemy procedować tak jak zawsze.

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jarosław Neneman:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Nowela ustawy o VAT, z którą do państwa przychodzimy, składa się jak gdyby z dwóch części.

Pierwsza część jest bardzo techniczna, dotyczy miejsca świadczenia przy eksporcie, imporcie, przy nabyciu wewnątrzwspólnotowym, również gazu i energii elektrycznej. Wynika ona z konieczności dostosowania się do dyrektywy. Ponieważ te przepisy wejdą dopiero od lutego, na ten okres jednego miesiąca przygotowujemy rozporządzenie. To jest sprawa techniczna i nie wzbudza ona kontrowersji.

Druga jest troszeczkę bardziej kontrowersyjna medialnie, aczkolwiek już tyle było na ten temat powiedziane, że opinia publiczna jak gdyby pogodziła się z faktem, iż usługi udostępniania internetu muszą być obłożone podstawową stawką VAT.

Powstała pewna niejednoznaczność w odniesieniu do szkół i placówek oświatowych. Polska utrzymywała, że te placówki mogą korzystać ze zwolnienia, a Unia Europejska wytłumaczyła nam, to znaczy zwróciła uwagę, że zwolnienie, o którym mówimy, może dotyczyć usług świadczonych przez placówki edukacyjne, ale nie usług świadczonych na rzecz placówek edukacyjnych.

Podczas rozmów roboczych 3 listopada powiedziano nam, że i w pierwszej sprawie, czyli internetu dla odbiorców indywidualnych, i w drugiej sprawie, czyli VAT na internet dla placówek oświatowych, stanowisko komisji jest jednoznaczne. Dlatego też, jeżeli chodzi o tę propozycję, o której mówimy, od strony medialnej, to znaczy – od strony efektów ekonomicznych trzeba uwzględnić kilka aspektów.

W PIT jest przewidziana ulga dla osób fizycznych w wysokości 760 zł. Jeżeli chodzi o szkoły, to w ustawie – Prawo telekomunikacyjne, zgodnie z art. 100 tej ustawy, jest przewidziana delegacja dla ministra nauki do wsparcia finansowego szerokopasmowego dostępu do internetu dla placówek edukacyjnych. I to rozporządzenie będzie w tym roku gotowe, są też przeznaczone na to w budżecie pieniądze.

Jak tak popatrzymy... Bodajże wczoraj czy przedwczoraj były wypowiedzi dostawców internetu, dostawców usług internetowych. Jeden z nich powiedział, że w ogóle nie zmieni stawki, niezależnie od tego, iż pojawi się dwudziestodwuprocentowy VAT. Pozostali mówili, że szykują podwyżkę, ale na pewno będzie ona znacznie mniejsza niż 22%, co wynika z faktu, iż do tej pory było zwolnienie, a zwolnienie to nie jest to samo, co stawka zerowa, więc tak naprawdę wzrost cen spowodowany podniesieniem stawki VAT na internet będzie wynosił od zera do kilkunastu procent. Na pewno w żadnym wypadku nie przekroczy to 20%. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję, Panie Ministrze.
Poproszę Biuro Legislacyjne...

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja mam jedną uwagę do tej ustawy. Dotyczy ona art. 1 pkt 5. W jednym z dodawanych przepisów posłużono się tutaj terminem „podatnik podatku o podobnym charakterze”. Wydaje mi się, że jest to pojęcie zbyt niedookreślone, ponieważ ustawa o VAT posługuje się takim pojęciem w odniesieniu do podatku podobnego do podatku od wartości dodanej, jaki ma zastosowanie w krajach trzecich, czyli krajach spoza Unii Europejskiej, i nie posługuje się pojęciem „podatnik podatku o podobnym charakterze”, jak na przykład wyjaśnia pojęcie „podatnik podatku od wartości dodanej”.

Moją wątpliwość budzi to, co będziemy rozumieli przez podatnika podatku o podobnym charakterze do podatku od wartości dodanej. Wydaje mi się, że ewentualnie należałoby to doprecyzować przez określenie, iż chodzi tu o podatek na terytorium państwa trzeciego, tak jak zrobione jest to w ustawie o VAT w art. 106 ust. 2 lub tak jak też mówi się o podatku o podobnym charakterze w przepisie przejściowym, w art. 170, gdzie też wyraźnie chodzi o podatek obrotowy o podobnym charakterze, który był stosowany na terytoriach sprzed akcesji. To tylko tyle, dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję bardzo.
Czy państwo jesteście gotowi do przedstawienia stanowiska w tej sprawie?
Bardzo proszę.

**Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów
Hanna Majszczyk:**

Nie wydaje nam się, aby ta uwaga, która została przedstawiona przez Biuro Legislacyjne, wiązała się z koniecznością jakiegoś przełożenia na zmiany w tym projekcie ustawy; uważamy wręcz, że nie powinno tak być, ponieważ takie doprecyzowanie tego pojęcia w tym wypadku nie jest konieczne.

Proszę zwrócić uwagę, że definicja pojęcia „podatnik podatku od wartości dodanej”, która została wprowadzona w pierwszych artykułach tej ustawy, jest definicją na potrzeby handlu wewnątrzspółnotowego. Ten handel wewnątrzspółnotowy jest potem ściśle objęty wymianą informacji VIES i dotyczy to wyłącznie transakcji transgranicznych pomiędzy podatnikami z państw członkowskich wtedy, kiedy podmiot po drugiej stronie, ten podatnik podatku od wartości dodanej, jest zidentyfikowany w tym systemie wymiany informacji.

I tak jak tutaj pan mecenas powiedział: jeżeli chodzi o podatnika podatku o podobnym charakterze, to w tym wypadku również dotyczy to podmiotów z państw trzecich, ale ponieważ nie mamy takiego systemu wymiany informacji z państwami trzecimi, jakiegokolwiek doprecyzowanie... Proszę zwrócić uwagę, że w pozostałej części ustawy również takie doprecyzowanie nie następuje, bo zarówno te towary, jak też jakiegokolwiek obrót z państwami trzecimi, tym systemem wymiany informacji VIES nie są objęte.

Przez podatnika podatku o podobnym charakterze rozumiemy każdy podmiot, czy to osobę fizyczną, czy spółkę, czy jednostkę organizacyjną, który płaci na terenie państwa, do którego jest wysyłany ten towar – w wypadku tej zmiany gaz lub elektryczność – podatek o podobnym charakterze. I tylko tyle, w ogólnym rozumieniu. Nie musi tutaj być doprecyzowania, ponieważ do żadnych istotnych celów, tak jak w wypadku podatnika podatku od wartości dodanej, takie doprecyzowanie nie jest nam potrzebne. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

No, prawnicy mają, jak zwykle, dwa poglądy w tej samej sprawie. Dobrze. Będzie pan nas przekonywał, czy uzna pan te racje?

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski:**

To znaczy – ja znam te racje, tylko chodziło mi o to, że obawiam się... Chodzi mi o pewną czystość legislacyjną, o to, że to sformułowanie „podatnik podatku o podobnym charakterze”, tak niedoprecyzowane, obejmuje również innych podatników, także podatników z krajów Unii Europejskiej, bo tak jak w wypadku art. 106 mówimy: podatek w odniesieniu do terytoriów państw trzecich o podobnym charakterze.

Mówiłem precyzyjnie, że chodzi nam tylko o to, co się dzieje na terytorium... Jeżeli to nie budzi państwa wątpliwości, to oczywiście ja nie chcę tutaj na siłę nic robić.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Proszę, Pani Mecnas.

**Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów
Hanna Majczyk:**

Jeszcze tylko dla uzupełnienia. Nie wiem, czy dobrze zrozumiałam uwagi pana mecenasa, ale proszę zwrócić uwagę na przykład na zmianę w art. 1 w pkt 5, gdzie mówimy o dostawie gazu w systemie gazowym lub energii elektrycznej w systemie elektroenergetycznym do podmiotu będącego podatnikiem, o którym mowa w art. 15, podatnikiem podatku od wartości dodanej. On jest odrębnie wymieniony, więc myślę, że nawet gdyby już pójść takim tokiem myślenia, jak pan to przedstawił – że w pojęciu „podatnik podatku o podobnym charakterze” mieści się również podatnik podatku od wartości dodanej – to w tym wypadku on jest odrębnie wymieniony i jest zasygnalizowane to pojęciem już używanym w poprzednich artykułach ustawy.

Nie wydaje się nam, żeby to rodziło jakiegokolwiek trudności, ponieważ również w całym systemie zwrotu podatku dla podmiotów zagranicznych niezarejestrowanych na terytorium RP, który funkcjonuje od 2001 r., w tym systemie podatkowym podatku od towarów i usług posługujemy się pojęciem podatku o podobnym charakterze i od 2001 r. do dzisiaj tak naprawdę nie ma z tym problemów. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dobrze. Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zadać pytanie?

(Senator Andrzej Chronowski: Czy ja mogę...)

Bardzo proszę.

(Senator Andrzej Chronowski: ...Panie Przewodniczący – trochę poza materię?)

Bardzo proszę.

Senator Andrzej Chronowski:

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, Panie Ministrze, ja mam pytanie, które trochę wybiega poza materię tejże ustawy. Urzędy kontroli skarbowej mają prawo kontrolować podatnika w zakresie VAT do pięciu lat wstecz. Moje pytanie brzmi: jeśli okazuje się, że podatnik nadpłacił dany podatek VAT do urzędu skarbowego, bo interpretował przepisy tak a nie inaczej, to czy ma on możliwość odzyskania tego podatku w ciągu tych pięciu lat? Ustawa mówi bardzo enigmatycznie o jednym miesiącu i o korekcie faktury.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Proszę, Panie Ministrze.

**Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów
Hanna Majczyk:**

Panie Senatorze, nie wiem, czy dobrze zrozumiałam pana uwagę. Czy ona odnosiła się do jakiegoś konkretnego artykułu, skoro mówi pan senator o korekcie za konkretny miesiąc?

Senator Andrzej Chronowski:

Ja mówię tak: przez pięć lat podatnik nadpłacał. Jak rozumiem, urząd kontroli skarbowej czy urząd skarbowy ma prawo kontroli pięciu lat wstecz.

(Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów Hanna Majszczyk: Tak.)

Rozumiemy się.

(Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów Hanna Majszczyk: Tak.)

W związku z tym, że kontrola wykazała, iż podatnik nadpłacał systematycznie przez pięć lat ileś tego podatku VAT, a przez pięć lat to się określona pula uzbierała, moje pytanie brzmi: czy podatnik, skoro interpretował tak a nie inaczej przepisy dotyczące podatku VAT, ma prawo żądania zwrotu podatku za ten okres pięciu lat, przez który nadpłacał?

**Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów
Hanna Majszczyk:**

Panie Senatorze, Wysoka Komisjo, tu trzeba rozróżnić dwie kwestie. Pan senator mówił o nadpłacaniu podatku. Jeżeli to nadpłacanie podatku wiązało się z wpłaceniem do urzędu kwoty wyższej, niż zadeklarowana, wtedy są normalne procedury wynikające z ordynacji podatkowej, dotyczące nadpłaty.

Jeżeli natomiast to nadpłacenie podatku pan senator rozumie w ten sposób, że po prostu – tak to rozumiałam – podatnik tak interpretował przepisy, że stosował stawkę w wysokości 22% zamiast stawki 7%, to wtedy zgodnie z regułą obowiązującą w podatku VAT od dziesięciu lat u nas i zapisaną również wyraźnie w dyrektywie, podatkiem należnym jest ten, który został wykazany na fakturze, a następnie zadeklarowany. A zatem, jeżeli podatnik wykazał na fakturze podatek w wysokości 22%, to jest on podatkiem należnym i nie możemy mówić o żadnym nadpłaconym podatku. To jest reguła sztywna, wynikająca zarówno z dyrektywy, jak i z przepisów naszej ustawy i poprzedniej ustawy od 1993 r. Ale jeżeli podatnik się mylił, to oczywiście możliwość zmniejszenia własnego zobowiązania istnieje i istniała wcześniej, również przed wejściem w życie tej nowej ustawy, ale nie drogą ubiegania się o nadpłacony podatek – w ten sposób w ogóle nie można do tego podchodzić – tylko drogą korekty bieżącej poprzez korektę wysokości podatku. Może to być korekta stawki podatku, ale koryguje się ją w miesiącu wystawienia korekty dokumentu sprzedaży, czyli faktury, a nie za poprzednie miesiące, bo wtedy jest to podatek należny, nienadpłacony.

Senator Andrzej Chronowski:

Pani Dyrektor, ja panią zupełnie rozumiem, tylko problem polega na tym, że po kontroli, kiedy po pięciu latach ukazała się interpretacja dla podatnika, on nagle się obudził, że nadpłacił, nie wiem, 2, 3 miliony zł w ciągu pięciu lat i jest na przykład w stanie skorygować na pięć lat do tyłu swoje faktury według przepisów prawa. I teraz jest takie pytanie... Przez pięć lat nadpłacał, a po kontroli urzędu skarbowego okazało się, że nadpłacał niepotrzebnie. W związku z tym moje pytanie jest bardzo proste: czy w związku z tym, że może on skorygować faktury do pięciu lat wstecz, zostanie mu zwrócona ta pula, którą nadpłacił?

**Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów
Hanna Majszyk:**

Panie Senatorze, Wysoka Komisjo, ta pula mu nie zostanie zwrócona. Nie ma takiego mechanizmu. Przede wszystkim proszę zwrócić uwagę, że podatek VAT jest to podatek zawarty w cenie i de facto jest nim obciążony konsument, a nie sprzedawca, więc zwłaszcza w sytuacji, kiedy upłynęło pięć lat, mamy przedawnienie i nie może być możliwości jakiegokolwiek zwrotu tego podatku, ponieważ to zostało pobrane od nabywcy w cenie. Nabywca poniósł obciążenie tym podatkiem. I jeżeli teraz byśmy zwrócili ten podatek sprzedawcy, chociaż nie ma w ogóle takiej procedury, to okazałoby się, że nabywca odliczył całą tę kwotę na przykład według stawki 22%, a my jeszcze byśmy ten podatek oddali sprzedawcy. W ten sposób do budżetu nie wpłynęłoby nic. Nie ma takiej procedury i dlatego w ten sposób jest to sformułowane.

(Senator Andrzej Chronowski: Panie Przewodniczący, jeśli pan pozwoli...)

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Proszę bardzo.

Senator Andrzej Chronowski:

Ja tylko o tyle... Chodzi mi o pewien przypadek szczególny i ja pani po prostu opiszę, żeby pani... To nie było tak, że budżet tracił cokolwiek na tym, bo akurat dostawca usług nie był płatnikiem VAT, w związku z tym to była określona pula, budżetowa pula zresztą, więc to wymaga interpretacji. A urzędy skarbowe różnie to interpretują. I wypadaloby też jakiś okólnik puścić w celu ustalenia jednoznacznych interpretacji przepisów.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Ja mam może jeszcze pytanie, Panie Ministrze: w jaki sposób państwo współpracowaliście z Urzędem Regulacji Energetyki przy konstruowaniu tego przedłożenia, bowiem to w jego, że tak powiem, rachunkach – najogólniej rzecz biorąc – powoduje to bardzo istotne zmiany? Tam jest system taryf, które są liczone w różnych miejscach i w zależności od tego, które jest dla państwa miejscem pozyskania czy dostarczenia gazu lub energii elektrycznej, to inaczej będą wyglądały wpływy z tych taryf, bowiem inne będą ceny ze względu na naliczony podatek VAT. Czy państwo to w jakiś sposób skoordynowaliście? Bardzo proszę.

**Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów
Hanna Majszyk:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Ten projekt, tak jak wszystkie projekty rządowe, jest uzgadniany międzyresortowo. W tym wypadku resortem właściwym był resort gospodarki, który opiniował nam tę ustawę pod tym kątem.

Mieliśmy kontakty robocze zarówno z URE, jak też z PGNiG, w ostatnich dniach, już w trakcie toczących się prac w parlamencie, i również rozmawialiśmy na

temat tego projektu, łącznie z tym, że ten projekt oni mieli jeszcze ocenić i gdyby były jakieś uwagi, mieli nam je przekazać. To było półtora tygodnia temu i do tej pory nie ma tych uwag. Zresztą, tak jak pan minister zaznaczał, nie ma tutaj rozwiązań, które by powodowały zmianę wysokości opodatkowania. Jest to tylko i wyłącznie kwestia miejsca płacenia podatku – czy u nas, czy w innym kraju.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Tak, zgoda, Pani Dyrektor, tyle że nie ma wysokości, tylko różnica opodatkowania jak gdyby wskazuje, jak by to powiedzieć... To znaczy – w każdym miejscu przesyłu tego produktu, o którym my mówimy, kto inny jest jego odbiorcą. Przepraszam za taki wywód, ale opowiem pani, jak energia elektryczna... Pierwszym odbiorcą jest zakład dystrybucji energetycznej, drugim jest PSE, trzecim jest odbiorca zagraniczny lub odbiorca krajowy, kupujący tę energię od zakładu dystrybucji energetycznej. To wszystko ma wpływ i przełożenie na cenę.

Z gazem jest sytuacja prostsza, zgadzam się. Z gazem jest prostsza sytuacja, bo mówimy o spółkach gazowniczych, których jest cztery. Na wylocie ze spółki gazowniczej sprawa się zamyka. Ale jeżeli chodzi o energię elektryczną, to tych miejsc poboru i zakupu jest dużo więcej i może powstać taka sytuacja, że w pewnym miejscu ten ruch może skutkować zmianą ceny dla tego, kto odbiera.

Proszę bardzo.

(Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów Hanna Majszczyk: Panie Przewodniczący, w tym opisanym przykładzie...)

Przepraszam, może jeszcze dodam: ale to wszystko jest do uregulowania taryfą – żeby to nie było wrażenia, że to jest sytuacja bez wyjścia. Wszystko jest do uregulowania taryfą, która jest w dyspozycji URE – żeby już się w ogóle wytłumaczyć z tego, co mówię.

**Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów
Hanna Majszczyk:**

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, to nie będzie miało przełożenia; a jeżeli chodzi o dostawy krajowe, to w ogóle żadnego, ponieważ dzisiaj też jest wieloetapowe opodatkowanie tego typu transakcji. My tą ustawą, tą zmianą ustawy nie zmieniamy podatnika, tylko miejsce, w którym on świadczy. I dopóki cała ta transakcja – nawet wieloetapowa, aż do użytkownika finalnego w postaci nas jako odbiorców końcowych takiej energii lub zakładów produkcyjnych czy innych, które ją zużywają – przebiega na terytorium kraju, to tak naprawdę nie ma to żadnego wpływu na sposób rozliczania się tych podatników. Jedyne przełożenie będzie w tak zwanych transakcjach transgranicznych.

Ale jeżeli podmiot polski sprzedaje energię, założmy, do innego podatnika podatku od wartości dodanej na terytorium innego państwa członkowskiego, to różnica będzie taka, że dzisiaj on tę transakcję jest zobowiązany wykazać jako wewnątrzwspólnotową dostawę i opodatkowuje ją stawką 0%, a w nowym rozwiązaniu, zgodnie z tą dyrektywą, która wchodzi w styczniu, ta transakcja nie będzie wykazywana jako wewnątrzwspólnotowa dostawa, nie będzie podlegała opodatkowaniu, ale skutek tego będzie w zasadzie analogiczny, jak przy stawce zero. Pomimo tego, że będzie to czynność niepodlegająca

w Polsce opodatkowaniu, to podatnik, zgodnie z regulami określonymi w art. 87 tej ustawy, będzie miał pełne prawo do odzyskania podatku zapłaconego przy zakupie. A rozliczyć podatek od tej transakcji będzie musiał nabywca tej energii w innym państwie członkowskim. To jest jedyna różnica, według nas w żaden sposób nierzutująca na cenę.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Oby pani miała rację, bo przy gazie takiej sytuacji nie ma, ponieważ gazu nie eksportujemy...

(*Głos z sali: Ale będziemy.*)

...no i gdyby było tak, że jakiś tam kontrakt na dostawy wiązałby się z przesyłem przez Polskę, to wtedy byłoby to zjawisko de facto eksportu, ale jeszcze dzisiaj nie ma takiej sytuacji.

Poza tym proszę zwrócić uwagę, Pani Dyrektor: w obrocie energią elektryczną każdy podmiot od każdego... Na każdym etapie wszystkie podmioty od siebie nawzajem energię kupują. To nie jest tak, jak w wypadku gazu, że tylko przesyłają, ale że kupują.

**Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów
Hanna Majszyk:**

Celem uzupełnienia, Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo: oczywiście my mamy uregulowane w tym projekcie ustawy zarówno kupno, jak i przesyłanie, które to przesyłanie jest traktowane w tych przepisach jako usługa, a kupno będzie opodatkowane na terytorium kraju w identyczny sposób. Każda sprzedaż na każdym szczeblu będzie opodatkowana z prawem do odliczenia u nabywcy.

Dzisiaj wysłanie tego do państw trzecich jest eksportem ze stawką zero i po wejściu w życie tej ustawy nie będzie podlegało opodatkowaniu, ale skutek rozliczenia podatku będzie taki, jak przy stawce zero.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Tylko jeszcze jedna sprawa. Przepraszam bardzo, ja się tak troszeczkę, wie pani... Sądzę, że przedmiotem naszej troski powinna być konkurencyjność tego akurat produktu, którego mamy na razie w nadmiarze, więc bardzo zależałoby nam na tym, żeby go eksportować. 10% polskiej produkcji energii elektrycznej jest sprzedawane – to jest 15 terawatogodzin: potężna ilość, sprawa bardzo ważna dla rynku krajowego. Gdyby bowiem patrzeć na to w kategoriach tylko porównywania mechanizmów pomiędzy przedsiębiorstwami polskimi a na przykład niemieckimi – bo Niemcy to jest akurat kierunek odbioru naszej energii elektrycznej – to tam struktura organizacji rynku energii jest dużo prostsza i nie ma tylu tych etapów, ile jest w Polsce. Struktura pionowa powoduje, iż pewnego etapu, na przykład dystrybucji, tam nie ma. Rozumie pani, o co chodzi? I siłą rzeczy w tym rachunku ciągnionym ich produkt będzie tam tańszy od naszego produktu eksportowanego z Polski; nasz, mimo iż w momencie wytworzenia był tańszy, to już w momencie sprzedaży będzie droższy.

To by trzeba było... Ja wiem, to jest może zbyt skomplikowane na taką rozmowę, zwłaszcza przez stół, ale proszę mi wierzyć, że to jest fakt i naprawdę trzeba sobie bardzo skrupulatnie policzyć, żebyśmy my przy okazji, bez zmiany taryf przesyłowych

– bo to jest wszystko do uregulowania taryfami przesyłowymi – nie pozbawili konkurencyjności polskiego produktu, na dzisiaj zbywanego za granicą.

**Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów
Hanna Majszczyk:**

Panie Przewodniczący, ja to rozumiem, z tym, że na te kwestie, które pan porusza, według nas te regulacje podatkowe nie mają wpływu. Jeżeli one rzutują na atrakcyjność i konkurencyjność naszego produktu za granicą, to tak samo rzutowały dzisiaj, jak będą rzutować po wejściu w życie tej zmiany. Te zmiany podatkowe na to nie mają żadnego wpływu i nie obciążają dodatkowo tych produktów, naprawdę.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

No, nie bardzo w to wierzę. Dobrze. Ale mówię o tym nie dlatego, że tak jest i koniec, tylko dlatego, że jeżeli tak jest, to można coś z tym zrobić, zmieniając taryfy przesyłowe, bowiem to narzędzie pozostaje w kraju. Innymi słowy, skoro z mocy chociażby tej regulacji prawnej powstanie zjawisko zwiększenia ceny produktu na skutek różnych operacji, to jest inny mechanizm, specyficzny w warunkach polskich, którym można to obniżyć, tylko i wyłącznie poprzez dostosowanie taryf przesyłowych do potencjalnego wzrostu wynikającego z takiej regulacji; jeżeli taki wzrost nastąpi.

No dobrze, jak rozumiem, pani na dzisiaj broni jednoznacznie poglądu, że nie będzie żadnej zmiany ceny produktu sprzedawanego?

**Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów
Hanna Majszczyk:**

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, my w ogóle nie regulujemy tych kwestii tą ustawą, ale rozliczenia praktycznie mają właściwie wpływ tylko i wyłącznie na transakcje transgraniczne i są neutralne z punktu widzenia ceny. Jeżeli ktoś to wykorzysta do podwyższenia ceny, użyje tego jako argumentu, to znaczy tylko tyle, że tak sobie powiedział i tak uzasadnia podwyżkę ceny, bo na pewno z punktu widzenia zapisów i ekonomicznego rachunku nie ma do tego żadnych podstaw.

(Brak nagrania)

**Dyrektor Departamentu Podatków Pośrednich w Ministerstwie Finansów
Hanna Majszczyk:**

Panie Przewodniczący, my nie regulujemy tutaj żadnych kwestii cenowych, a jeśli chodzi o obciążenie podatkowe, to pozostaje ono takie samo. Transgraniczne przesyły gazu i energii nie są obciążone podatkiem. Te dostawy się oczyszcza z VAT. W związku z tym, jeżeli ktoś użyje argumentu, że wprowadzenie tych rozwiązań powoduje podwyższenie ceny, to wykorzysta te zmiany do takich celów, ale nie będzie to w żaden sposób uzasadnione. Nie ma na żadnych podstaw, aby powiedzieć, że te zmiany są uzasadnieniem jakichkolwiek ruchów cen z powodu podatku. Dziękuję.

(Brak nagrania)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jarosław Neneman:

...ja zostaję do tego punktu, ale poprosiłbym panią dyrektor, jeśli możliwe, bo ona jest w temacie bardziej niż ja. Dziękuję.

(Brak nagrania)

(Przewodnictwo obrad obejmuje zastępcę przewodniczącego Genowefa Ferenc)

Zastępca Przewodniczącego Genowefa Ferenc:

Bardzo proszę pana ministra czy panią dyrektor o przedstawienie drugiego punktu. Proszę o zreferowanie.

**Dyrektor Biura do spraw Dyscypliny Finansów Publicznych
w Ministerstwie Finansów Krystyna Wiśniewska:**

Krystyna Wiśniewska, Ministerstwo Finansów, Biuro do spraw Dyscypliny Finansów Publicznych.

Przedłożona państwu ustawa, odmiennie niż dotychczas, stanowi całościowe uregulowanie problematyki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to jest zawiera propozycje zarówno przepisów materialnych, jak i proceduralnych w jednym akcie prawnym rangi ustawowej, bez odsyłania zasadniczych kwestii do rozporządzeń wykonawczych.

Uregulowania tej ustawy w znacznej mierze nawiązują do uregulowań dotychczasowych, zawartych jednak w wielu aktach prawnych, w tym przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych oraz w stosowanych na jej podstawie przepisach kodeksu wykroczeń i już nieobowiązującego kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczy czynów szkodliwych dla finansów publicznych, które nie podlegają odpowiedzialności karnej lub karno-skarbowej, stąd przepisów ustawy nie stosuje się do należności podatkowych i ceł.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych będą ponosiły osoby gospodarujące środkami publicznymi, a więc członkowie organów wykonujących budżet lub plan finansowy, kierownicy jednostek sektora finansów publicznych oraz pracownicy, w zakresie udzielonego im upoważnienia, a także osoby gospodarujące środkami publicznymi, przekazanymi poza sektor finansów publicznych.

Zakres przedmiotowy odpowiedzialności został określony w zamkniętym katalogu czynów, który obejmuje działania i zaniechania, uchybiające obowiązkowi narzucenym przepisami prawa, szkodliwe dla finansów publicznych. W szczególności dotyczy czynów z zakresu pobierania należności, wydatkowania środków publicznych, zaciągania zobowiązań, przyznawania i przekazywania środków pochodzących z Unii Europejskiej, udzielania zamówień publicznych i wykonywania obowiązków sprawozdawczych oraz inwentaryzacji.

Odpowiedzialność jest ponoszona za zawinione popełnienie czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych lub wydanie polecenia popełnienia takiego czynu, jest niezależna od innych rodzajów odpowiedzialności, za wyjątkiem przestępstwa lub wykroczenia, także karnego skarbowego.

Karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są jak dotychczas: upomnienie, nagana, kara pieniężna i orzekany na okres od roku do pięciu lat zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych są prowadzone, tak jak dotychczas, przez organy pozasądowe – komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to jest resortowe komisje orzekające przy ministrach kierujących działami administracji, komisje regionalne przy regionalnych izbach obrachunkowych, komisje przy szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz komisję wspólną powoływaną przez prezydenta.

Nie przewiduje się natomiast powoływania, istniejących obecnie, komisji przy wojewodach, przede wszystkim ze względu na bardzo małą liczbę spraw, jakie do tych komisji trafiały. Sprawy te będą rozpatrywane przez komisje regionalne przy regionalnych izbach obrachunkowych.

W celu zwiększenia niezawisłości członków komisji orzekających zmienione zostały zasady ich powoływania, a mianowicie będą oni powoływani przez prezesa Rady Ministrów, a nie, jak dotychczas, przez organ, przy którym działała komisja.

Funkcje oskarżycielskie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych będą pełnili rzecznicy dyscypliny finansów publicznych, a w drugiej instancji – główny rzecznik. Rzecznicy będą powoływani przez głównego rzecznika spośród kandydatów wskazanych przez organy, przy których funkcjonuje komisja.

Organem orzekającym drugiej instancji będzie, tak jak dotychczas, główna komisja orzekająca, której członkowie będą powoływani przez premiera, tak jak i członkowie pozostałych komisji. Zarówno rzecznicy, jak i członkowie komisji, pełnią swoje funkcje poza zatrudnieniem, stąd jest propozycja, żeby, tak jak i obecnie, otrzymywali oni niewielkie miesięczne wynagrodzenia ryczałtowe, a także wynagrodzenia za rozprawy.

Ze względu na represyjny charakter odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przyjęte w ustawie zasady odpowiedzialności i zasady postępowania zostały ukształtowane w taki sposób, aby zapewniały osobom obwinionym prawa obywatelskie, przewidziane w postępowaniach represyjnych. Uwzględniono w szczególności orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stąd też ustawa uwzględnia szczególnie takie zasady postępowania, jak domniemanie niewinności, prawo do obrony, rozstrzyganie na korzyść obwinionego niedających się usunąć wątpliwości, jawność, dwuinstancyjność postępowania, niezawisłość członków komisji orzekających.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych będzie podejmował czynności na podstawie zawiadomienia o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, składanego przez zobowiązane do tego organy kontroli i nadzoru.

W kolejnych przepisach ustawy określono sposób prowadzenia postępowania przed komisją orzekającą oraz postępowania odwoławczego przed główną komisją orzekającą. Określono także przypadki, w których może nastąpić uchylenie prawomocnego orzeczenia lub postanowienia albo wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym rozstrzygnięciem.

Każda osoba, której przypisano odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, będzie zobowiązana do wpłacenia zryczałtowanych kosztów postępowania w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia z roku ubiegłego.

Ustawa zawiera także przepisy porządkowe, odnoszące się w szczególności do takich zagadnień jak terminy, sprostowania, doręczanie pism, przekazywanie prawo-

mocnych rozstrzygnięć, rejestr ukaranych oraz sprawozdawczość z działalności rzeczników i komisji orzekających.

W końcowej części ustawy są zawarte przepisy zmieniane, w szczególności odnoszące się do skreślenia w ustawie o finansach publicznych dotychczasowych przepisów, regulujących kwestie tej odpowiedzialności.

W przepisach przejściowych uregulowano takie kwestie jak zakończenie kadencji obecnie funkcjonujących komisji i rzeczników oraz przejmowanie spraw przez nowo powołane organy, a także prowadzenie spraw, które zostały wszczęte przed wejściem w życie ustawy.

Reasumując – wydaje się, że ujęcie problematyki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w jednym akcie prawnym, bez odsyłania do odpowiedniego stosowania przepisów regulujących procedury karne, umożliwi realizację standardów, jakim powinny takie regulacje o charakterze represyjnym odpowiadać, to jest: czytelności, przejrzystości i możliwości zrozumienia przepisów przez osoby nieposiadające szczególnej wiedzy prawnej. Dziękuję.

(Przewodnictwo obrad obejmuje przewodniczący Jerzy Markowski)

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję bardzo.

Dobrze, może najpierw wypowie się Biuro Legislacyjne, a potem porozmawiamy. Proszę bardzo, Panie Mecenasiu.

Główny Specjalista do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Roman Kapeliński:

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, ja mam kilka zastrzeżeń do tej ustawy, które niestety z braku czasu nie zostały spisane, dlatego postaram się mówić dosyć precyzyjnie – na tyle, na ile to jest możliwe.

Pierwsze zastrzeżenie dotyczy art. 56 ust. 3; to jest na stronie 18 naszego druku. W tym przepisie mówi się o tym, że przepisy ust. 1 i 2 oraz art. 55 stosuje się odpowiednio do przewodniczących i zastępców przewodniczącego komisji.

Tu chodzi o to, że przepisy dotyczące wygaśnięcia członkostwa, odwołania członka, a także przepisy, które regulują, kto w ogóle może być członkiem komisji orzekającej, stosuje się także do przewodniczących i zastępców przewodniczącego komisji, ponieważ ustawa przyjęła taką nomenklaturę, że gdy mowa jest o przewodniczącym komisji, to nie oznacza, że jest to członek, tylko przewodniczący; podobnie jest z zastępcą przewodniczącego.

Wydaje się, że ten przepis może być błędnie rozumiany, ponieważ zastosowano taką formę skróconą „przewodniczących i zastępców przewodniczącego komisji”, a powinno się używać tych pełnych określeń, czyli mówić o przewodniczącym i zastępcach przewodniczącego komisji orzekającej oraz przewodniczącym i zastępcach przewodniczącego głównej komisji orzekającej. Dzięki temu będzie to zgodne właśnie z tą nomenklaturą, która tu jest używana, ponieważ w każdym przypadku, gdy chodzi o komisje orzekające, czyli organy pierwszej instancji, używane jest to sformułowanie, a gdy chodzi o drugą instancję, jest używana pełna nazwa, główna komisja orzekająca,

i odpowiednio określenia przewodniczący czy zastępca przewodniczącego głównej komisji orzekającej.

Taką właśnie treść tego przepisu można by wywieść z tych pozostałych ustępów art. 56, ale ponieważ ten jest takim podstawowym, który wskazuje na zastosowanie tych przepisów do przewodniczących i ich zastępców, to wydaje się, że on przede wszystkim powinien wyraźnie statuować właśnie taką zasadę.

Druga uwaga dotyczy innego organu właściwego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a mianowicie głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

W art. 58 w ust. 4 mowa jest o tym, że rzecznicy dyscyplinarni – czyli tu jest jeszcze błąd językowy – i ich zastępcy są obowiązani do udziału w szkoleniach z zakresu problematyki finansów publicznych i prawa. Niestety w przepisach ustawy nie ma takiego obowiązku nałożonego na głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych, a na przykład przewodniczący głównej komisji jest takim obowiązkiem objęty, więc wydaje się, że nie byłoby nic zdrożnego, gdyby również główny rzecznik był obowiązany do udziału w szkoleniach z zakresu problematyki finansów publicznych i prawa.

Jeszcze większy problem, acz podobny do tego, związany jest z art. 63 ust. 1, gdzie wymienione są warunki, które musi spełnić rzecznik dyscyplinarny, czyli ten organ pierwszej instancji, który występuje przed organami pierwszej instancji. Mówi się bowiem, że rzecznikiem dyscyplinarnym lub jego zastępcą może być osoba, która wyraziła zgodę na pełnienie funkcji rzecznika oraz – i tu są te określone warunki. Te warunki oczywiście nie dotyczą głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych, ponieważ nie wynika to wyraźnie z brzmienia art. 63.

I znowu powtórzę ten sam argument, że podobne warunki dotyczące na przykład przewodniczącego głównej komisji dyscypliny finansów publicznych ustawa zawiera, więc wydaje się, że także główny rzecznik powinien tym warunkom odpowiadać.

Trzecia uwaga dotyczy przepisu dodanego w Sejmie, mianowicie art. 66 ust. 4; to jest na stronie 22 druku senackiego. Ten przepis mówi o tym, że jeżeli członek składu orzekającego został wyznaczony do rozpoznania w tym samym dniu więcej niż jednej sprawy, przysługuje mu wynagrodzenie ryczałtowe jak za jedną rozprawę lub posiedzenie i przepis ten stosuje się odpowiednio do protokolanta. Czyli mówimy o członku składu orzekającego oraz o protokolancie. Natomiast z tego brzmienia wynika, że jeżeli oskarżyciel uczestniczy w jednym dniu w więcej niż jednej sprawie, to dostaje wynagrodzenie odpowiednio powiększone, czyli za każdą sprawę. Taka różnica wydaje się nieuzasadniona.

Uwaga czwarta dotyczy art. 71 pkt 3. Tu jest znowu mowa o tych szkoleniach, które są organizowane dla członków komisji orzekających. Jest to delegacja dla Rady Ministrów do określenia warunków organizowania i prowadzenia tych szkoleń. Mówi się tylko o szkoleniach członków komisji orzekających, a zapomina o tym, że właśnie ta nomenklatura ustawowa wymaga, aby wspomnieć także o przewodniczących i ich zastępcach, dlatego wydaje się, że lepiej w tym przepisie powiedzieć, iż chodzi o szkolenia, o których mowa w art. 44 ust. 3 oraz art. 58 ust. 4. Wtedy będziemy dokładnie odsyłać do przepisów, które statuują, wprowadzają obowiązek organizowania szkoleń z zakresu prawa i uczestniczenia w nich.

Następna uwaga dotyczy art. 83 ust. 1 pkt 2; to jest na stronie 27. Tutaj mowa jest o wyłączeniu członka komisji orzekającej lub głównej komisji orzekającej z powo-

dów określonych w czterech punktach. I w pkt 2 jest mowa o tym, że członek podlega wyłączeniu, jeżeli brał udział w wydaniu postanowienia lub orzeczenia uchylonego albo uznanego za nieważne z mocy prawa.

Takie brzmienie, w jakim to jest tutaj przedstawione czy uchwalone przez Sejm, sugeruje, iż każde wydanie postanowienia lub orzeczenia uchylonego albo uznanego za nieważne powoduje, że członek komisji orzekającej, który uczestniczył w wydaniu takiego postanowienia, podlega wyłączeniu od udziału w rozpoznawaniu potem już każdej sprawy. Wydaje się, że należy zaznaczyć, iż chodzi o udział w wydaniu w sprawie postanowienia lub orzeczenia uchylonego itd.; w tej samej sprawie. W każdym z pozostałych punktów jest to wyraźnie zaznaczone.

Następna uwaga dotyczy następnego artykułu, art. 84 ust. 1, zdania pierwszego. Zdanie to mówi o tym, że w sprawie wyłączenia członka komisji orzekającej lub głównej komisji orzekającej na wniosek rozstrzygają, odpowiednio przed rozprawą lub posiedzeniem, przewodniczący tych komisji.

Tutaj, wydaje się, jest niewłaściwa kolejność, wskazująca czy jakby sugerująca, że komisja orzekająca rozpatruje sprawę na rozprawie, a główna komisja orzekająca na posiedzeniu, a przecież tak nie jest. Sugeruje to połączenie słowa „odpowiednio” ze słowami „przed rozprawą lub posiedzeniem”. Wydaje się, że kolejność słów powinna być taka: w sprawie wyłączenia członka komisji orzekającej lub głównej komisji orzekającej na wniosek rozstrzygają przed rozprawą lub posiedzeniem odpowiednio przewodniczący tych komisji. Wtedy będzie wiadomo, że słowo „odpowiednio” odnosi się do przewodniczących komisji.

Ostatnia już uwaga związana jest z przepisem dotyczącym dowodów, a mianowicie z przesłuchaniem świadków, art. 91 ust. 5 i 6. W ust. 5 mowa jest o prawie świadka do odmowy udzielania odpowiedzi na pytanie co do okoliczności objętych tajemnicą państwową lub służbową, a w ust. 6 o takim samym prawie odmowy odpowiedzi na pytanie z uwagi na obowiązek wynikający z tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji.

Pierwszy problem związany z tymi przepisami jest taki, że w ust. 5 mówi się ogólnie, iż świadek może zostać zwolniony z obowiązku zachowania tajemnicy, a w ust. 6 wymaga się, aby tego zwolnienia dokonał sąd, z tym że nie wiadomo, jaki sąd, bo nie ma odpowiedniego trybu przewidzianego w tej ustawie. Być może i w jednym, i w drugim przypadku chodzi tutaj o to, że zwolnić z obowiązku zachowania tajemnicy może organ prowadzący postępowanie, no ale wydaje się, że trzeba by to wyraźnie zaznaczyć.

Wydaje się także, że przepisy te odbiegają znacznie od przepisów kodeksu postępowania karnego oraz kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie możliwości złożenia zażalenia na takie postanowienie oraz w sprawach związanych z tym, że w przypadku zwolnienia świadka z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej czy też tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji, jak się zdaje, konieczne jest także wyłączenie jawności rozprawy. I takie przepisy są zawarte w kodeksie postępowania karnego oraz w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Tutaj natomiast, w art. 119 i 120, mówi się tylko o tym, że tak naprawdę to zwolnienie świadka z obowiązku zachowania tajemnicy państwowej powoduje konieczność zachowania tajności rozprawy. Tak więc wydaje się, że byłoby to niewystarczające rozwiązanie.

I jeszcze na koniec dodam, że wydaje się, iż w ust. 5, w ostatnim zdaniu, wyraz „gdy” należałoby zastąpić wyrazem „gdyby” – to znaczy zwolnienia można odmówić tylko wtedy, gdyby złożenie wyjaśnień lub udzielenie odpowiedzi wyrządzić mogło poważną szkodę państwu. To tyle, dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję, Panie Mecenasie.

Nim przystąpimy – o ile to się w ogóle da – do rozpatrywania tych wniosków, które pan mecenas zgłosił, ja mam takie sakramentalne pytanie do państwa: czy przy dzisiejszym stanie prawnym nie da się ścigać tego, co ma być ścigane w trybie tej ustawy, czy trzeba powoływać kolejną instytucję, kolejny organ, tworzyć kolejne regulacje prawne po to, żeby zwalczać zjawisko, o którym państwo piszecie w tym projekcie ustawy? Innymi słowy, czy należy rozumieć, że dzisiaj takie czynności i takie postępowania są bezkarne, bo nie są przez nikogo wyłapywane, nazwijmy to bardzo nieelegancko?

Ja po prostu się zastanawiam generalnie nad sensem takiej ustawy...

(Głos z sali: Jaki jest tego koszt, przede wszystkim.)

No, to następne pytanie.

...i sensem takiej regulacji. Czy nasze prawo jest tak niedoskonałe, że wszystko to, co ma być piętnowane, ścigane, obserwowane w trybie tej ustawy, dzisiaj uchodzi bezkarne? Może to głupie pytanie, ale bardzo proszę o odpowiedź, bo to jak gdyby warunkuje dalszą pracę nad tą ustawą.

A co do tych wniosków, które pan mecenas był uprzejmie przedstawić: ja ich nie poddam pod głosowanie z prostego powodu – bo ich nie mam. To są jak na razie pańskie poglądy, ponieważ nie miał pan żadnej szansy na to, żeby skonstruować stanowisko Biura Legislacyjnego przed posiedzeniem, bo ustawa jest, że tak powiem ciepła, została uchwalona dopiero wczoraj...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie miał pan żadnej szansy, więc ja proponuję zrobić tak, że pan będzie uprzejmy jednak spisać te swoje pomysły na poprawienie tego aktu prawnego i potraktujemy je jako wnioski zgłoszone w trakcie debaty, a potem jeszcze raz odbędziemy spotkanie komisji w trakcie posiedzenia plenarnego Senatu. Ale to wcale nie znaczy, że dzisiaj nie możemy rozmawiać o tym, co już dla mnie wątpliwością jest. Sądzę, że państwo też będą mieli swoje wątpliwości.

Panie Ministrze, niech mi pan powie, że to ma sens.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dobrze, to ja wiem.

**Dyrektor Biura do spraw Dyscypliny Finansów Publicznych
w Ministerstwie Finansów Krystyna Wiśniewska:**

Ja mogę odpowiedzieć w ten sposób, że dzisiaj przepisy dotyczące odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są to przepisy działu V ustawy o finansach publicznych, które są bardzo niedoskonałe, ponieważ w przepisach dotyczących gospodarowania środkami publicznymi zamieszczono przepisy karne proceduralne i one są wysoce niedoskonałe.

W związku z tym w ustawie o finansach publicznych zrobiono w 1998 r. tak jakby protezę, a mianowicie odesłano do szeregu przepisów karnych kodeksu wykroczeń oraz kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r. Kodeks ten został uchylony w roku 2001, w momencie, kiedy była wprowadzona nowa ustawa, nowy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

Ustawa wprowadzająca nowy kodeks, na mocy chyba art. 2, pozostawia do stosowania w postępowaniu w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych sześćdziesiąt jeden artykułów – czy sześćdziesiąt cztery, nie pamiętam dokładnie – uchylonego kodeksu.

Oczywiście tworząc tę ustawę zastanawialiśmy się... Bo to jest najłatwiejsze: znaleźć przepisy karne, do których można odesłać – i stosować w tym postępowaniu przepisy karne. Ale niestety nowy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia jest dostosowany do procedury sądowej, a mianowicie w większości tych artykułów, które byłyby ważne w tym postępowaniu, odsyła do kodeksu postępowania w sprawach karnych. Więc w tym momencie mamy przepisy bardzo trudne w stosowaniu. Oczywiście i takie rozwiązanie byłoby możliwe, ale wtedy byłyby przepisy bardzo trudne do stosowania, bardzo skomplikowane, które nie byłyby stosowane wprost, a odpowiednio.

I z tego względu została podjęta decyzja o tym, że tworzymy na rzecz tego postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przepisy całościowe, czytelne dla odbiorców, przy czym zachowujące bardzo uproszczony tryb postępowania, bo taki w tych postępowaniach jest wystarczający. Tutaj te przepisy karne nie muszą być aż tak skomplikowane, żeby dojść do tego, do czego chcemy, a mianowicie do ukarania naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na pytanie, czy wprowadzenie tej ustawy będzie kosztować, czy też nie, chcę odpowiedzieć, że będą jeszcze oszczędności, ponieważ ta ustawa upraszcza zarówno strukturę organów, które dziś już funkcjonują, jak i sposób procedowania, w związku z czym sądzimy, że kosztów zwiększonych z tego tytułu raczej nie będzie, wręcz odwrotnie.

Jeśli chodzi o tę kwestię dalszego procedowania, to tu jest... Ta ustawa ma wejść w życie 1 lipca 2005 r., w związku z czym nie ma w tej chwili jakiegoś ogromnego pośpiechu, konieczności natychmiastowego zajęcia stanowiska czy podjęcia jakichś decyzji. Nie wiem, czy moja odpowiedź jest wystarczająca.

Mogę jeszcze dodać, że nawet te bardzo proste przepisy starego kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia przez to, że nie były stosowane wprost, tylko odpowiednio, sprawiały ogromną trudność, i to zarówno tym organom pozasądowym, jak i nawet adwokatom, którzy przychodzili na rozprawy na przykład przed główną komisją bronić tych swoich obwinionych, ponieważ ta procedura też była im obca.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dobrze, jest taka jedna sprawa. No, wie pani, ten fakt, o którym pani powiedziała – że ta ustawa ma wejść w życie dopiero 1 lipca 2005 r. – jest okolicznością, że tak powiem, wychodzącą naprzeciw temu, co chcę za chwilę powiedzieć, aczkolwiek jesteśmy w sytuacji o tyle przymusowej, że Senat ma, obojętnie, jaka to jest ustawa, tylko dwadzieścia dni...

(Głosy z sali: Trzydzieści dni.)

...trzydzieści dni na rozpatrzenie każdego projektu ustawy. Ten czas zaczął biec od wczoraj i od wczoraj licząc, musielibyśmy tę ustawę rozpatrzyć do 20 stycznia, czyli przed następnym posiedzeniem Senatu i to jest ten niefortunny warunek, wymuszający na nas szybkie zajęcie się tą sprawą. To po pierwsze.

A po drugie, mam wrażenie, że ta ustawa trafiła troszkę niefortunny do Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych, ponieważ przedmiot tego postępowania dotyczy finansów publicznych, ale procedura postępowania jest właściwie klasycznie... Ta ustawa powinna trafić do Komisji Ustawodawstwa i Praworządności.

Ja tylko boję się tego, że jeżeli jutro wystąpię do marszałka Senatu z takim wnioskiem, żeby zdjąć ustawę z posiedzenia i skierować ją do Komisji Ustawodawstwa i Praworządności, co będzie chyba najlogiczniejsze, tak aby były stanowiska dwóch komisji, i ustawodawczej, i gospodarki, skoro do nas już trafiła, to możemy spowodować, w związku z niedotrzymaniem tego trzydziestodniowego okresu, wymuszenie jeszcze jednego posiedzenia Senatu przed 20 stycznia. Proszę?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

I tego mi senatorowie nie podarują. To jest jedyna rzecz, która mnie, że tak powiem, prowokuje do tego, żeby się zupełnie inaczej zachować.

(Główny Specjalista do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Roman Kapeliński: Ja słyszałem, że kancelaria ma się zastanawiać nad dodatkowym posiedzeniem styczniowym, ale to...)

To zrobimy może tak, proszę państwa: otworzymy sobie ścieżkę takiego postępowania – oczywiście to by wymagało zgody wszystkich państwa senatorów. Ja bym dzisiaj nie zamknął tego posiedzenia, tylko ogłosiłbym przerwę do jutra do godziny 9.00, 9.15...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

No dobrze, ja to mówię świadomie. O 9.00 rozpocznie się posiedzenie Senatu, poprosimy o przerwę i zrobimy posiedzenie. To wszystko da się zrobić. Zrobimy tak po to tylko, żeby przegłosować formalnie to, aby ta ustawa była już jutro rozpatrywana i by była możliwość rozpatrywania tych pańskich poprawek, oczywiście przy założeniu, że komisja ustawodawcza już się nią nie zdąży zająć, bo innej drogi nie widzę. Innej drogi nie widzę.

Proszę, Pani Senator.

Senator Genowefa Ferenc:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Panie Przewodniczący, uważam, że jeżeli posiedzenie Senatu byłoby planowane na połowę stycznia...

(Przewodniczący Jerzy Markowski: To byłoby wszystko w porządku.)

...to wtedy po prostu na spokojnie należałoby tę ustawę rozpatrzyć.

Ale mnie zupełnie nie zadawałają odpowiedzi pani dyrektor, bowiem mówi pani, że poprzednie przepisy były wysoce niedoskonałe, ale w sprawie naruszenia dyscypliny finansów robimy ustawę, która ma dwieście dwa artykuły, więc jeżeli pani uważa, że to jest czytelniejsze... Nie miałam czasu na szczegółowe zapoznanie się z tym, ale uwag mam sporo. Uważa pani, że koszty będą niższe niż dotychczas? Kto będzie płacił na przykład za... Czy dotychczas z budżetu państwa płacono za szkolenia, o których się tutaj mówi? Jakie to będą koszty? I czy jest taka potrzeba, żeby regulacje do-

tyczące odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej robić właśnie w postaci dwustu dwóch artykułów? Dla mnie to jest przerażające. Może pani by do tego się ustosunkowała, bo to jest rozmycie tematu. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję.
Pan marszałek Chronowski.

Senator Andrzej Chronowski:

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, ja podzielam to zdanie. Myślę, że metodą o wiele prostszą można by było załatwić sprawę komisji i dyscypliny finansów, tym bardziej że w głównej mierze jest za to odpowiedzialny premier i nie wiem, kto wymyślił, że akurat trzeba aż prezydenta angażować do powoływania komisji itd. Wątpliwości jest więc tutaj naprawdę mnóstwo.

Patrząc na to od strony proceduralnej, Panie Przewodniczący: jeśli dzisiaj jako komisja nie podejmiemy żadnego stanowiska, to ta ustawa nie może o dziewiątej wejść nam do porządku obrad. W związku z tym ja bym proponował, żeby komisja rzeczywiście jakby przerwała na tym etapie dyskusję, ale jednak podjęła uchwałę, nawet się zdecydowała na wniosek, że przyjmujemy ustawę bez poprawek, robimy analizę, aby zabezpieczyć sobie tę furtkę. Bo jeśli o dziewiątej nie będzie naszego stanowiska, jako komisji, to ona nie może wejść pod obrady, a w czasie trwania posiedzenia Senatu jest już ciężko...

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Poza tym musimy mieć jeszcze świadomość jednej rzeczy...
(*Brak nagrania*)

**Dyrektor Biura do spraw Dyscypliny Finansów Publicznych
w Ministerstwie Finansów Krystyna Wiśniewska:**

To znaczy – rzeczywiście ta ustawa jest duża, bo zawiera dwieście jeden artykułów, tylko że ona stanowi całościową regulację problematyki, która dziś jest rozbita w różnych przepisach. A mianowicie jest cały dział V ustawy o finansach publicznych, czterdzieści pięć artykułów, są sześćdziesiąt cztery artykuły starego kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, który można stosować tylko i wyłącznie odpowiednio do 30 czerwca 2005 r., są trzy rozporządzenia wykonawcze, w tym budzące ogromne wątpliwości konstytucyjne: czy przepisy dotyczące pewnych zasad postępowania w ogóle mogą być regulowane na poziomie rozporządzenia, a nie w ustawie.

Sprawa wygląda tak, że pewne kwestie, na przykład zwykłego postępowania w komisji pierwszej instancji, są uregulowane w czterech aktach prawnych. I teraz wyobraźcie sobie państwo, jak ktoś, kto nie siedzi w tych przepisach na co dzień, ma się w tym znaleźć, ma się bronić chociażby przed komisją orzekającą, ma bronić swojego stanowiska, znajdować różne argumenty na swoją obronę, skoro on nie potrafi nawet znaleźć właściwych przepisów. Problem polega właśnie na tym, że różnego rodzaju postępowania dyscyplinarne bądź odsyłają do stosowania przepisów karnych, bądź same tworzą sobie

własne przepisy. Na przykład postępowanie dyscyplinarne farmaceutów też jest w oparciu o przepisy własne, ale w dużym stopniu rangi rozporządzenia. Tak samo szkolnictwo wyższe: przepisy dotyczące postępowań dyscyplinarnych wobec nauczycieli szkół wyższych znajdują się w ustawie, w rozporządzeniu i częściowo w przepisach karnych.

Tyle tylko, że jeśli chodzi o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to ta problematyka dotyczy średnio w roku około sześciu tysięcy osób, bo mniej więcej co do tylu osób są składane zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Te zawiadomienia się kończą wniesieniem ponad trzech tysięcy wniosków o ukaranie. Jest to ogrom.

I w związku z tym dla tej dużej grupy osób muszą być stworzone czytelne przepisy. Wprowadzie ta ustawa jest duża, ale wbrew pozorom te przepisy są czytelne, one jakby na kolejnym etapie... Człowiek objęty takim postępowaniem każdy etap tego postępowania może śledzić w kolejnych przepisach, nie musi skakać po różnych aktach prawnych.

Przyznaję, że ta ustawa jest duża, ale proszę zwrócić uwagę: część tych przepisów w ogóle ma taki charakter – przynajmniej te przepisy kończące, odnoszące się do sprawozdawczości, czy przepisy tam zmieniane – że są już dostosowane do tej ustawy, ale wprost nie odnoszą się do samego postępowania.

(Przewodniczący Jerzy Markowski: ...ma rację, ma rację.)

A jeżeli chodzi o powoływanie organów, to już dzisiaj jest komisja wspólna powołana przez prezydenta. Jest to jedyna komisja orzekająca, która zajmuje się sprawami związanymi z realizacją budżetów tak zwanych świętych krów, czyli tych, do których minister finansów się nie wtrąca. Stąd jest ta komisja przy prezydencie. Prezydent już ją powołał, ona dziś już działa, tak że macie państwo w zakresie swojej Kancelarii Senatu właściwy organ, a mianowicie komisję wspólną przy prezydencie.

(Senator Andrzej Chronowski: Jaką odpowiedzialność pan prezydent ponosi w stosunku do premiera, Pani Dyrektor?)

Żadnej. Nie, to nie pan prezydent ponosi odpowiedzialność. Pan prezydent powołał... Ta komisja działa w zakresie realizacji budżetu Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunału Konstytucyjnego itd. – tych, które są włączane do budżetu poza ministrem finansów. Tych części budżetu...

(Senator Andrzej Chronowski: Pani wymieniła ministra finansów; to ja bym pewnie...)

Minister finansów też ma swoją komisję resortową, przy ministrze finansów. To jest organ powołujący. Oczywiście to nie prezydent odpowiada przed komisją, tylko ten, kto realizuje budżet kancelarii.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Dziękuję, Pani Dyrektor.

Proszę.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Roman Kapeliński:**

Dziękuję.

Chciałbym się odnieść do tej propozycji pana marszałka Chronowskiego, dotyczącej przyjęcia ustawy bez poprawek. Jeżeli dziś komisja przyjęłaby ustawę bez poprawek, to tak naprawdę już nie mogłaby do niej wracać.

(Przewodniczący Jerzy Markowski: No to wrócimy po zgłoszeniu poprawek w trakcie debaty.)

Ja bym proponował niezajęcie stanowiska dziś. To wcale nie wstrzyma jutro rozpoczęcia posiedzenia Senatu, a można odbyć posiedzenie później, jeżeli dowiemy się jutro rano, jakie będą losy tej ustawy. Na kolejnym posiedzeniu Komisja Gospodarki i Finansów Publicznych...

(Przewodniczący Jerzy Markowski: Losy, proszę pana, posiedzenia – to jest najważniejsze.)

No tak, losy porządku obrad tego posiedzenia. Wtedy komisja jeszcze raz by...

(Przewodniczący Jerzy Markowski: Jeszcze raz. Co pan proponuje? Żeby dzisiaj...)

...nie zająć stanowiska i zebrać się na następnym posiedzeniu, w najgorszym razie jutro, jeżeliby to pozostało w porządku obrad. A jeżeliby zostało zdjęte, to nie wiem, w kolejnych tygodniach, w zależności od... Na początku stycznia.

Senator Andrzej Chronowski:

Wydaje mi się, Panie Mecenasiu, że marszałek natychmiast powinien zdjąć to z porządku obrad w sytuacji, kiedy nie ma sprawozdania komisji.

(Przewodniczący Jerzy Markowski: No właśnie.)

(Głos z sali: Zdarzało się tak.)

Zdarzało się w ramach wyjątku, że wprowadzaliśmy w trakcie posiedzenia jakieś nadzwyczajne ustawy, kiedy Senat głosował. I przy tym zawsze było dużo awantur, chciałbym zwrócić uwagę. Więc oczywiście – jak uważacie.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Moim zdaniem regulamin nie dopuszcza wprowadzenia. Moje zdanie jest takie: Panie Mecenasiu, nie ma zagrożenia, żebyśmy nie rozpatrywali, ze względu na to, że ja gwarantuję, iż jedna poprawka powoduje wyrzucenie tej ustawy do komisji, a w tym momencie nawet wcześniejsza przerwa i przedyskutowanie, jakie poprawki zgłaszać...

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Oczywiście, bo ta ustawa jest w porządku obrad na jutro.

(Głos z sali: ...propozycję.)

No dobrze, to ja wiem, że jest propozycja, ale... Dobrze.

Senator Andrzej Chronowski:

Panie Przewodniczący, uargumentujemy, że nie zajęliśmy stanowiska, bo chcieliśmy mieć jeszcze trochę czasu i stanowisko będzie dopiero w trakcie posiedzenia. Ale to już jest karkołomne.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

To już jest karkołomna sytuacja.

Proszę.

Senator Genowefa Ferenc:

Ja miałabym troszkę inną propozycję. Konwent z pewnością będzie miał posiedzenie o 8.00–8.30. Proponuję dzisiaj nie zajmować stanowiska. I jeśli nie ma posiedzenia Senatu do 20 stycznia, to wtedy za pięć dziesiątą zbieramy się, zajmujemy stanowisko, jest to w porządku obrad. Jeśli nie, to wtedy mamy czas na normalne, spokojne rozpatrzenie tej ustawy. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Markowski:

Ale tak czy owak, mamy tylko trzydzieści dni i cały czas szukam sposobu na to, żeby nierozpatrywaniem jutro tej ustawy nie wymusić jeszcze jednego, dodatkowego posiedzenia Senatu. O to mi tylko chodzi. Dlatego moim zdaniem najlepszym rozwiązaniem jest to, o którym mówi pan marszałek Chronowski – to jest moje zdanie. Ułomnością tego rozwiązania jest tylko to, że nie ma szansy, żeby tę ustawę również rozpatrywała jeszcze jedna komisja, bo skoro my przyjmiemy, to już jest, że tak powiem, po ptokach, i już wtedy nie ma szansy na rozpatrywanie tego przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności, która byłaby jednak najbardziej merytoryczna w tej całej zabawie.

Ale nic, tak musimy zrobić, najwyżej będziemy w trakcie debaty prosili o jakieś szczególne stanowisko w tej sprawie.

(Senator Andrzej Chronowski: ...pan minister będzie tłumaczył się z tej ustawy.)

Przed całym Senatem. Pan minister Stec też będzie, tak?

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jarosław Neneman: Tak.)

No to przyjdzie... To ja proponuję jednak zrobić tak, proszę państwa, żebyśmy sobie nie zamykali żadnej drogi. Oczywiście mamy świadomość tego, że robimy to tylko i wyłącznie ze względów taktycznych, nie z przekonania. Teraz postawię wniosek o przyjęcie tej ustawy bez poprawek, żeby jutro mogła ona znaleźć się w porządku obrad, przy założeniu, że dowiemy się, iż konwent postanowił następne posiedzenie Senatu odbyć w okresie dłuższym niż trzydzieści dni od jutrzejszego posiedzenia. A jeżeli jutro rano konwent postanowi, że posiedzenie będzie w połowie stycznia, to ja zgłoszę wniosek o wycofanie tego punktu z jutrzejszego porządku obrad i przeniesienie go na najbliższe posiedzenie.

(Senator Genowefa Ferenc: I skierowanie do Komisji Ustawodawstwa i Praworządności.)

...i skierowanie dodatkowe do komisji ustawodawczej, dobrze?

Tak to robimy taktycznie?

A pan uprzejmie poprosi pana ministra Steca, żeby się przygotował na taką... Powiem szczerze, Panie Ministrze: po pierwsze mamy jeden dzień, po drugie nie czujemy się za bardzo na siłach, żeby dwustuartykułowy dokument rozpatrzeć w tak krótkim okresie, a po trzecie naprawdę chcielibyśmy jednak sięgnąć po tę opinię komisji ustawodawczej. To tyle.

Ja bym to poddał pod głosowanie i zostałbym sprawozdawcą tego aktu prawnego, żeby samemu opowiadać te wszystkie zawilości.

To kto z państwa jest za przyjęciem ustawy bez poprawek? (3)

Kto jest przeciw? (1)

Nikt się nie wstrzymał, bo już nikogo więcej nie ma.

Dobra, sprawozdawcą będę ja.

Dziękuję bardzo, to tyle.

Zamykam posiedzenie.

Dziękuję, Panie Ministrze, za udział.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 12)

Kancelaria Senatu

Opracowanie: Ewa Maciejewska-Mroczek

Publikacja: Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851