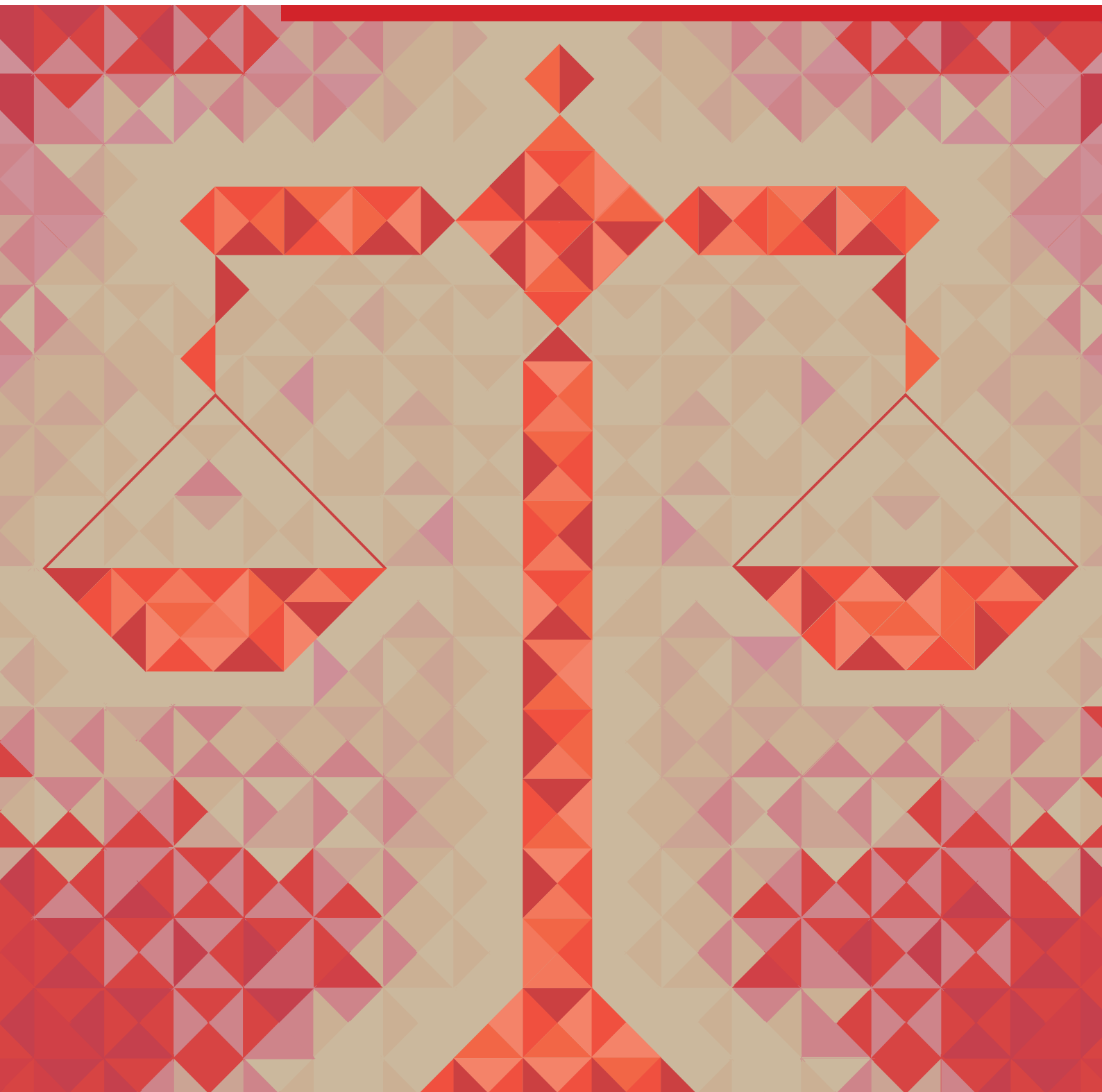




PRZECIWDZIAŁANIE SZAREJ STREFIE W POLSCE

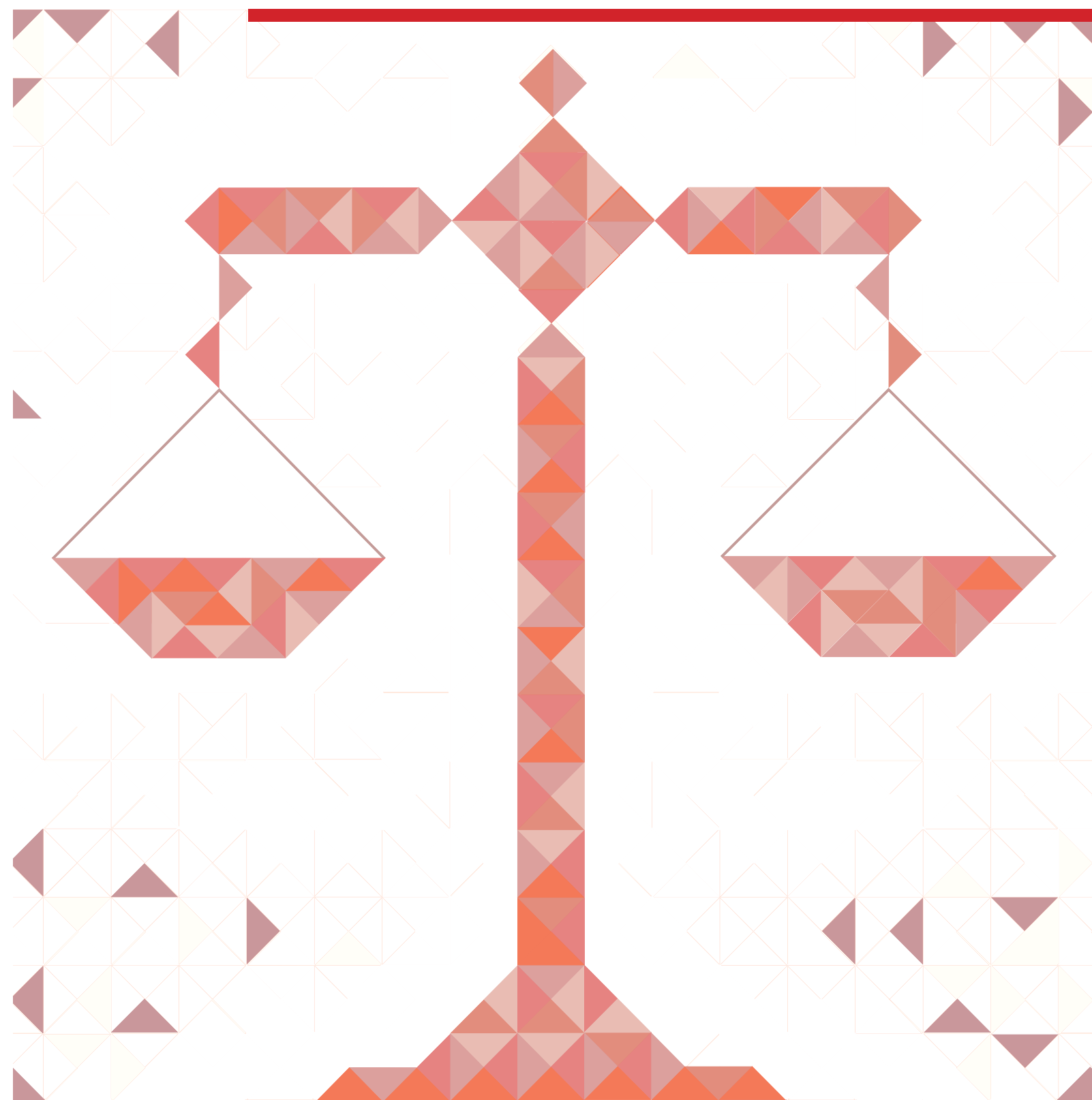
poprzez efektywny wymiar sprawiedliwości





PRZECIWDZIAŁANIE SZAREJ STREFIE W POLSCE

poprzez efektywny wymiar sprawiedliwości



SPIS TREŚCI

5	Program Przeciwdziałanie Szarej Strefie
6	Kalendarium działań w ramach Programu Przeciwdziałanie Szarej Strefie 2014-2020
10	Streszczenie Raportu
13	Słowo wstępne
15	Ban Ki-moon, Sekretarz Generalny ONZ
16	Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów
17	Marcin Warchoł, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
18	Krzysztof Łanda, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia
19	Kamil Wyszkowski, Dyrektor Generalny Global Copmact Poland
21	Działania administracji publicznej w celu ograniczenia szarej strefy
22	Wiesław Jasiński, Podsekretarz Stanu, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Ministerstwo Finansów
27	Krzysztof Kwiatkowski, Prezes Najwyższej Izby Kontroli
29	Marian Banaś, Podsekretarz Stanu, Szef Służby Celnej, Ministerstwo Finansów
31	Mariusz Haładyj, Radca prawny, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Rozwoju
33	Tomasz Darkowski, Dyrektor Departamentu Legislacyjnego, Ministerstwo Sprawiedliwości
37	Korupcja jako przejaw szarej strefy: perspektywa polska a rozwiązania międzynarodowe
38	dr hab. Beata Gruszczyńska, prof. UW, dr Konrad Buczkowski, dr Marek Marczewski, mgr Paweł Bachmat, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości
42	Drago Kos, Przewodniczący grupy roboczej ds. problemu łapówkarstwa, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
44	Reynaldo Goto, Koordynator Grupy roboczej ds. antykorupcji w Global Compact Network Brazil i Dyrektor ds. zgodności w Siemens Brazil
46	Noor Naqschbandi, Dyrektor Alliance for Integrity, Global Compact Network Germany
49	Helle Bank Jorgensen, Przewodnicząca Global Compact Network Canada, Aparna Venkatachalam, Koordynatorka programu, Global Compact Network Canada
51	Uczciwy biznes wobec zagrożeń szarej strefy
52	Marek Goliszewski, Prezes i Założyciel Business Centre Club, Przewodniczący Gospodarczego Gabinetu Cieni Business Center Club
54	Adam Krasoń, Prezes PwC w Polsce
56	Bartłomiej Piotrowski, Ekspert Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
60	Bohdan Wyżnikiewicz, Wiceprezes Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową
63	Przeciwdziałanie szarej strefie poprzez efektywny wymiar sprawiedliwości
65	1. Wprowadzenie
66	1.1. Szara strefa – rozmiar zjawiska i próby definicyjne
68	1.2. Szara strefa a przestępczość skarbową i gospodarczą
71	2. Ujęcie horyzontalne
72	2.1. Barometr zmian
73	2.1.1. Rekomendacje dla decydentów
73	2.1.2. Działania regulacyjne podjęte przez administrację
75	2.1.3. Ocena zmian
77	2.2. Zwalczanie przestępczości skarbowej i gospodarczej w Polsce
77	2.2.1. Przestępczość skarbową w kontekście szarej strefy i strefy wyłudzeń
81	2.2.2. Działalność w szarej strefie a rodzaje przestępczości skarbowej i gospodarczej
84	2.2.3. Organy zaangażowane w proces zwalczania przestępczości skarbowej i gospodarczej
87	2.2.4. Instrumenty wspierające prowadzenie postępowań w zakresie przestępczości gospodarczej

86	2.2.5. Struktura kar za działalność w szarej strefie i strefie wyłudzeń
89	2.2.6. Efektywność karania za działalność w szarej strefie i strefie wyłudzeń
90	2.2.7. Rekomendacje w zakresie walki z przestępczością skarbową i gospodarczą
93	3. Ujęcie branżowe
94	3.1. Branża paliwowa
94	3.1.1. Rekomendacje dla decydentów
94	3.1.2. Działania regulacyjne podjęte do końca III kwartału 2016 r.
95	3.1.3. Ocena zmian
95	3.1.4. Dalsze problemy i dylematy branży
98	Leszek Wiecech, Prezes – Dyrektor Generalny, Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego
100	3.2. Branża tytoniowa
100	3.2.1. Rekomendacje dla decydentów
101	3.2.2. Wyzwania dla branży
104	3.2.3. Rekomendacje branżowe
107	Dragos Constantinescu, Prezes Zarządu, British American Tobacco Polska Trading Sp. z o.o.
108	Michał Mierzejewski, Członek Zarządu, Philip Morris Polska Distribution Sp. z o.o.
109	Andrzej Skubiszewski, Prezes Zarządu, JTI Polska Sp. z o.o.
110	3.3. Branża spirytusowa
110	3.3.1. Rekomendacje dla decydentów
111	3.3.2. Wyzwania dla branży
114	3.3.3. Rekomendacje branżowe
116	Leszek Wiwała, Prezes, Związek Pracodawców Polski Przemysł Spirytusowy
118	3.4. Branża hazardowa
118	3.4.1. Sytuacja w branży hazardowej
119	3.4.2. Rekomendacje dla decydentów
119	3.4.3. Rozważane zmiany
120	3.4.4. Dalsze dylematy branży
121	Łukasz Łazarewicz, Prezes Zarządu, Totalizator Sportowy Sp. z o.o.
122	3.5. Branża gastronomiczna
122	3.5.1. Sytuacja w branży gastronomicznej
123	3.5.2. Kluczowe wyzwania dla branży gastronomicznej
124	3.5.3. Możliwe kierunki działań regulacyjnych
126	Sylwester Cacek, Przewodniczący Prezydium, Krajowa Rada Gastronomii i Cateringu
128	3.6. Inne branże
128	3.6.1. Budownictwo
128	3.6.2. Produkcja i dystrybucja farmaceutyków
129	3.6.3. Produkcja, import i sprzedaż elektroniki
129	3.6.4. Transport drogowy osób
130	3.6.5. Branża leasingowa
132	Skróty
134	Rada Programowa Global Compact Poland
137	United Nations Global Compact i Global Compact Poland

Program Przeciwdziałania Szarej Strefie



Szara strefa w gospodarce, a w szczególności przestępczość gospodarcza, jest jednym z najważniejszych hamulców rozwojowych Polski. Negatywne skutki jej istnienia są powszechnie odczuwalne: zaburza rozwój państwa, okrada jego budżet, nakręca nieuczciwą konkurencję, napędza rozwój najgroźniejszych patologii takich jak korupcja, pranie pieniędzy czy rozwój przestępczości zorganizowanej. Jest nie tylko problemem dla budżetu państwa, ale również stanowi jedno z największych zagrożeń dla legalnie działających przedsiębiorstw, ponieważ nakręca spiralę patologii. Jej efekty w najbardziej dotkliwy sposób odczuwają uczciwi przedsiębiorcy poprzez podważanie podstawowych zasad rynkowych i nieuczciwą konkurencję, a zaraz po nich konsumenci, poprzez nierynkowe ceny i niekontrolowaną jakość produktów i usług.

W 2014 roku UN Global Compact w Polsce wraz z Partnerami Instytucjonalnymi zainicjował Program „Przeciwdziałanie Szarej Strefie”. Początkowe działania Programu skupiały się na analizie problemu na poziomie krajowym w ujęciu horyzontalnym oraz zdefiniowaniu przyczyn występowania zjawisk z pogranicza „szarej” i „czarnej” strefy w wybranych branżach (paliwowej, hazardowej, tytoniowej i alkoholowej) określonych jako szczególnie wrażliwe na wspomniane negatywne zjawiska. Z analizy wynika, iż rozwój szarej strefy uwarunkowany jest dwiema kategoriami zaburzeń ustroju państwa: ekonomiczno-społecznymi i prawno-instytucjonalnymi.

Do ekonomiczno-społecznych zaburzeń należy odnieść skomplikowany, nadmiernie rozbudowany system podatkowy, przyzwolenie społeczne na działalność nielegalną, w tym korupcję. Do drugiej kategorii zaburzeń zaliczamy niestosowanie w praktyce istniejących regulacji pozwalających na ograniczanie zjawisk negatywnych w gospodarce czy efektywne ściganie przestępców podatkowych, brak pewnych uprawnień organów ścigania słabą koordynację działań i brak przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami państwowymi oraz luki

prawne pozwalające na obchodzenie zapisów prawa bądź wręcz ignorowanie regulacji podatkowo-skarbowych.

7 kwietnia 2016 r. w Ministerstwie Finansów zaprezentowaliśmy pierwszą edycję Raportu „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce”, w którym przedstawiono **analizę i szacunki dla wielkości szarej strefy w Polsce na poziomie 12,4% PKB tj. 214 mld złotych**. Jednocześnie pokazaliśmy, iż wyeliminowanie nadużyć wiąże się z automatycznym wzrostem dochodów sektora finansów publicznych – **tylko z tytułu samych podatków CIT i VAT dochód państwa wyniósłby w 2014 r. co najmniej 40,3 mld złotych**.

W drugiej edycji Programu Partnerzy koncentrują się na obszarze bezpośrednio wpływającym na rozwój szarej strefy lub jej likwidację, a mianowicie na analizie efektywności stanowienia prawa i wymiaru sprawiedliwości. Efekty pracy przedstawiamy Państwu w niniejszym Raporcie. Wierzymy, że wnioski w nim zawarte będą służyć głębszemu zrozumieniu mechanizmów działania szarej strefy w Polsce, a rekomendacje posłużą w ograniczaniu tej groźnej patologii w naszym kraju.

Kalendarium spotkań

w ramach Programu Przeciwdziałanie Szarej Strefie 2014-2020

30 CZERWCA 2015

Business Centre Club, debata z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, CBA, CBŚ, KG Policji nt. określenia głównych obszarów problemowych, patologii i branż szczególnie wrażliwych na penetrację organizacji przestępczych.

8 WRZEŚNIA 2015



Ekonomiczne Forum w Krynicy, Panel dyskusyjny Szara strefa w Polsce w wybranych branżach – mechanizmy, konsekwencje i potrzebne działania.



Podczas panelu zaprezentowane zostały szacunki wielkości szarej strefy, wskazane były mechanizmy ją generujące w różnych branżach, jak również pokazane zostały przykłady rozwiązań, które okazały się skuteczne w walce z szarą strefą w wybranych obszarach.

12 PAŹDZIERNIKA 2015

Berlin, spotkanie z udziałem Szefowej UNGC Lise Kingo oraz Dyrektora Transparency International Cobus De Swardt, w celu określenia obszarów priorytetowych dla Programu w Polsce i regionie.

23 LISTOPADA / 15 GRUDNIA 2015 / 15 STYCZNIA 2016

Najwyższa Izba Kontroli, cykl spotkań z Prezesem Krzysztofem Kwiatkowskim i zespołem realizującym kontrolę i przygotowującym raporty NIK w obszarze szarej strefy, w celu określenia obszarów szczególnie wrażliwych i dotychczasowych wyników procedur kontrolnych.

16 LISTOPADA 2015

Business Centre Club, debata „Zwalczanie luki w podatku VAT”. Główne wnioski z dyskusji: różnica między tym, co z VAT hipotetycznie powinno wpłynąć do budżetu państwa, a tym, co do niego wpływa, wzrosła w tym roku do 53 mld PLN, co stanowi 3% polskiego PKB.



25 STYCZNIA 2016

Ministerstwo Rozwoju, konsultacje z Ministrem Mariuszem Haładyjem w sprawie koordynacji prac Ministerstwa i UNGC w zakresie przeciwdziałania szarej strefie oraz wspólnych działań na rzecz transparentności funkcjonowania podmiotów gospodarczych i procedur przetargowych.

28 LISTOPADA 2016

Ministerstwo Finansów, konsultacje z Ministrem Wiesławem Jasińskim w zakresie szacowania i przeciwdziałania nieprawidłowościom finansowym w branżach wrażliwych na infiltrację podmiotów z szarej strefy oraz strategii MF w wykrywaniu i zwalczaniu przestępczości finansowej.

2 LUTEGO / 19 LUTEGO 2016

Ministerstwo Rozwoju, konsultacje z Ministrem Jerzym Kwiecińskim w zakresie powiązania Pla-

nu Odpowiedzialnego Rozwoju z działaniami w ramach Programu Przeciwdziałania Szarej Strefie (m.in. w obszarach „cashless economy”, odejścia od tzw. „Polski resortowej”).

11 LUTEGO 2016

Ministerstwo Rozwoju, debata „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce”. Wnioski z dyskusji: słabe egzekwowanie prawa, brak koordynacji organów władzy, częste kontrole przeszkadzające normalnej pracy przedsiębiorcy, niedostateczna analiza poprzedzająca kontrolne. Wyjątkiem od reguły są przepisy o odwróconym podatku VAT w sektorze stalowym.

18 LUTEGO 2016

Ministerstwo Skarbu Państwa, konsultacje z Ministrem Mariuszem Zagórskim, w zakresie ekspozycji spółek państwowych na szarą strefę i oszustwa podatkowe.

3 MARCA 2016



Business Centre Club, debata „Szara Strefa w Polsce: szacunki i metodologia badawcza”. Wnioski z dyskusji: szacunki centralnych urzędów statystycznych są dużo bliższe wynikom raportu Global Compact i znacząco niższe niż wyniki prof. Schneidera. W 2012 roku szara strefa w Polsce wg Schneidera wynosiła ok. 24% PKB. W raporcie GC szacuje się szarą strefę na poziomie 12,4 % PKB.

7 KWIETNIA 2016



Ministerstwo Finansów, konferencja „Przeciwdziałanie Szarej Strefie – wspólne działania dla rozwoju Polski”. Podczas konferencji została zaprezentowana pierwsza edycja Raportu „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce”. Główny wniosek: Ministerstwo Finansów już w tym roku planuje wdrożenie wszechstronnej strategii walki z szarą strefą poprzez zwalczanie luki podatkowej w zakresie podatku VAT i akcyzy, walkę z szeroko rozumianą agresywną polityką

optymalizacji podatkowej, wprowadzenie Krajowej Administracji Skarbowej, ale również korzystanie z nowych, skuteczniejszych narzędzi informatycznych wraz ze wzmocnieniem edukacji jak najszerzego grona obywateli.



19 CZERWCA 2016



Europejski Kongres Gospodarczy w Katowicach, Panel dyskusyjny „Podatki. Korupcja i szara strefa – jak uzdrowić system”. Gościem honorowym dyskusji był Minister Finansów, Paweł Szałamacha. Wspólnie przedyskutowa-

Kalendarium spotkań

w ramach Programu Przeciwdziałanie Szarej Strefie 2014-2020

no najważniejsze zagrożenia i wyzwania dla Polski oraz zaprezentowano wnioski płynące z wydanego w tym roku raportu Global Compact Poland – „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce”.

1 LIPCA 2016

Global Compact, spotkanie medialne z Wiesławem Jasińskim, Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Finansów. Tematem spotkania było zjawisko szarej strefy w Polsce. Minister Wiesław Jasiński przedstawił plany rządu w walce z szarą strefą, a następnie wraz z Kamilem Wyszowskim, Dyrektorem Generalnym Global Compact w Polsce odpowiadał na pytania zgromadzonych dziennikarzy.

6 LIPCA 2016



Ministerstwo Finansów, branżowe spotkanie konsultacyjne poświęcone tematyce szarej strefy w branży spirytusowej.

Na spotkaniu zostały m.in. omówione wyniki działań Służby Celnej w 2015 r. – ujawnienie ponad 112,7 tys. litrów nielegalnych wyrobów spirytusowych o wartości ponad 7 mln zł., zlikwidowano 11 nielegalnych rozlewni/odkazałni alkoholu oraz 6 bimbrowni, zajęto 638 litrów nieopodatkowanego alkoholu.



14 LIPCA 2016

Ministerstwo Finansów, branżowe spotkanie konsultacyjne „Szara strefa w branży tytoniowej”, na którym Minister Wiesław Jasiński



odnosząc się do wystąpień przedstawicieli organizacji przedstawicielskich, zapowiedział stworzenie „mapy akcyzowej”, przedstawiającej plany akcyzowe, a tym samym stabilizującej legalny rynek tytoniowy.

7 WRZEŚNIA 2016

Forum Ekonomiczne w Krynicy, panel dyskusyjny Global Compact i partnera merytorycznego I edycji Programu – EY pod tytułem „Walka z szarą strefą i wyłudzeniami podatkowymi – czy przestępcy są już w odwrocie?”. W dyskusji wzięli udział m.in.: Wiesław Jasiński, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Paulina Hennig-Kloska, Poseł na Sejm oraz Rafał Miłand, Wiceprezes Zarządu PERN.



27 WRZEŚNIA 2016

Ministerstwo Finansów, spotkanie konsultacyjne spółek Skarbu Państwa. Przedstawiciele największych z nich (m.in. PKN Orlen, Grupa

PKP, Energa S.A., KGHM Polska Miedź S.A.), dzielili się swoją wiedzą i propozycjami nt. ograniczenia szarej strefy w ich branżach.

7 PAŹDZIERNIKA 2016

Business Centre Club, otwarte spotkanie konsultacyjne na temat wyzwań wymiaru sprawiedliwości wobec walki z szarą strefą.

11 PAŹDZIERNIKA 2016



VI Europejski Kongres Małych i Średnich Przedsiębiorstw w Katowicach, panel dyskusyjny „Szara strefa – czemu warto z niej wyjść?”. Podczas dyskusji zostały podniesione kwestie granicy pomiędzy szarą i czarną strefą w polskiej gospodarce oraz warunków sprzyjających wyjściu przedsiębiorcy z szarej strefy. Udział w dyskusji wzięli przedstawiciele administracji rządowej, administracji publicznej, biznesu oraz instytucji pozarządowych, m.in. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Michał Wójcik.

27 PAŹDZIERNIKA 2016



Ministerstwo Finansów, debata medialna na temat szarej strefy. Przewodnim tematem spotkania była szara i czarna strefa oraz działania administracji publicznej nakierowane na przeciwdziałanie temu zjawisku. Przedstawiciele branż szczególnie narażonych na straty z powodu szarej i czarnej strefy mieli możliwość przekazania swoich obserwacji na temat metod działania mafii gospodarczych operujących na ich rynku oraz rekomendacji. Na spotkanie zostali zaproszeni przedstawiciele 5 branż biorących udział w Programie Global Compact „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce”: branży paliwowej, spirytusowej, tytoniowej, hazardowej i gastronomicznej.

28 LISTOPADA, 30 LISTOPADA,

6 GRUDNIA 2016

Ministerstwo Finansów, zamknięte spotkania „podstolików” branży tytoniowej, paliwowej i spirytusowej. Celem spotkań było podsumowanie dotychczasowych prac Ministerstwa Finansów nad ograniczeniem szarej strefy w wymienionych branżach oraz zapowiedź dalszych kroków na najbliższe miesiące.



9 GRUDNIA 2016

Ministerstwo Finansów, konferencja inaugurująca drugi Raport „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce”, na której zostały ogłoszone wyniki półrocznej pracy w Ramach Programu nad analizą efektywności wymiaru sprawiedliwości.

Streszczenie Raportu

Działania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania szarej strefie i strefie wyłudzeń koncentrowały się dotychczas na tworzeniu rozwiązań fiskalnych ukierunkowanych na eliminowanie patologii. Efektem tych działań jest m.in. zwiększenie dotychczasowych wpływów z VAT w 2016 r. (dane za dziesięć miesięcy) o blisko 7,8 mld PLN. Skuteczna walka z szarą strefą wymaga jednak wsparcia w obszarze prawnokarnym, aby ograniczać obecność osób, które swoimi nielegalnymi działaniami bądź zaniechaniami narażają Państwo na miliardowe straty.

Ocena rzeczywistej skali przestępczości skarbowej i przestępczości gospodarczej, mającej wpływ na kreowanie szarej strefy i strefy wyłudzeń, jest utrudniona ze względu na występowanie tzw. ciemnej liczby przestępczości. Szacowany rozmiar szarej strefy i strefy wyłudzeń jest niewspółmierny do liczby prowadzonych spraw w zakresie przestępstw przeciwko interesom Skarbu Państwa. Wynika to z faktu, że duża część przestępstw pozostaje niewykryta przez organy albo niezgłoszona przez obywateli. Aby więc skutecznie walczyć ze zjawiskiem przestępczości gospodarczej i skarbowej, należy (1) motywować społeczeństwo do zwiększenia poziomu ujawnień oraz (2) wzmocnić ściganie.

Walka z przestępczością gospodarczą i skarbową wymaga, aby obywatele uwierzyli w skuteczność wymiaru sprawiedliwości oraz zasadność eliminowania tego procederu. Sprawna administracja publiczna jest podstawą zaufania społeczeństwa do Państwa i przyłączeniem się społeczeństwa do wspólnego zwalczania patologii. Społeczeństwo powinno jednoznacznie zrozumieć, w jaki sposób szara strefa prowadzi do m.in. ograniczenia dostępu do usług publicznych, a także, kiedy aktywny udział społeczeństwa w szarej strefie powinien być penalizowany (np. zakup tytoniu i alkoholu z nielegalnej produkcji).

Współczesna przestępczość skarbowa i gospodarcza skutkuje wysokim poziomem uszczupleń po stronie Skarbu Państwa. Percepcja, że przestępstwa skarbowe są czynami o niskiej czy średniej

szkodliwości społecznej nie ma już odzwierciedlenia w faktach. Blisko 82 mld PLN pustych faktur zidentyfikowanych przez kontrolę skarbową w 2015 r. pokazuje skalę problemu. Aby z nim walczyć, niezbędne jest stworzenie odstraszających i prewencyjnych mechanizmów prawno-karnych, a także poprawa efektywności działania wymiaru sprawiedliwości.

Konieczne jest precyzyjne zdefiniowanie czynów, które powinny być penalizowane. Brak jednoznaczności co do przestępstwa popełnianego w ramach szarej strefy powoduje trudności w ściganiu i karaniu. Najpoważniejszym przestępstwom powinno nadać się odpowiednio poważną rangę – możliwe jest stworzenie odrębnego działu w Kodeksie karno-skarbowym bądź specyfikacji tych przestępstw w Kodeksie karnym.

Organy ścigania, które będą ujawniać i prowadzić postępowania przygotowawcze dotyczące przestępstw gospodarczych i skarbowych, powinny zostać wyposażone w niezbędne uprawnienia – dostęp do tajemnicy skarbowej i bankowej, możliwość prowadzenia działań operacyjnych i czynności procesowych. Optymalne byłoby skupienie tych uprawnień w gestii jednego organu, którego głównym celem byłoby zwalczanie przestępczości skarbowej i gospodarczej. Organ powinien mieć możliwość ścigać nie tylko za przestępstwa określone w Kodeksie karno-skarbowym, ale również przestępstwa zdefiniowane w innych ustawach, ściśle skorelowane z przestępstwami skarbowymi, których głównym

pokrzywdzonym jest Skarb Państwa.

Alternatywnie, powinna nastąpić specjalizacja organów ścigania w zakresie przestępczości skarbowej i gospodarczej, tak aby sprawy z tego zakresu były prowadzone przez wykwalifikowane i doświadczone zespoły (analogicznie do niedawnych zmian w Prokuraturze). Kluczowym elementem będzie wyposażenie ich w wiedzę dotyczącą tego rodzaju przestępczości oraz mechanizmów funkcjonowania szarej strefy i strefy wyłudzeń. Niezbędne będzie prowadzenie szkoleń dla tych instytucji (systemem szkoleń należy również obejmować sędziów, którzy również powinni specjalizować się w przestępczości skarbowej i gospodarczej), jak również umożliwienie im dostępu do wiedzy specjalistycznej. Do rozważenia pozostaje powołanie publicznej instytucji, która mogłaby wspierać administrację publiczną w identyfikacji i wykrywaniu przestępczości.

Jednocześnie, rekomendowania wymaga się ponowne spojrzenie na strukturę i wymiar kar przewidzianych za czyny zabronione mające najbardziej drastyczny wpływ na budżet państwa. Wydaje się, iż zaostrezenie karalności może spowodować, iż kary te będą bardziej spełniać funkcję odstraszającą i prewencyjną. Na chwilę obecną, maksymalne kary kilku lat więzienia (w praktyce kilku miesięcy w zawieszeniu) nie odwołują skutecznie nawet od recydywy.

Finalnie, z uwagi niską ściągальność kar i korzyści osiąganych przez przestępców gospodarczych (ukrywanie majątku), należy jak najszybciej implementować przepisy unijne dotyczące konfiskaty. Elementem skutecznego wymiaru sprawiedliwości jest możliwość egzekucji kar. Obecnie, dzięki wykorzystywaniu kruczków prawnych, przestępcy faktycznie nie ponoszą ryzyka i kosztów związanych ze swoją nielegalną działalnością.

Powyższe elementy i ich rozważenie (wprowadzenie) mogą stanowić element wsparcia administracji w walce z szarą strefą i strefą wyłudzeń. Obok wprowadzanych obecnie zmian legislacyjnych na poziomie podatkowym, udrożnienie wymiaru sprawiedliwości i spowodowanie, że prawo karne stanowi skuteczny czynnik odstraszający przestępców, szara strefa i strefa wyłudzeń może ulegać dalszej redukcji.

Barometr dotychczasowych zmian	Dalsze działania w zakresie wymiaru sprawiedliwości	
	Rekomendacja	Waga rekomendacji dla przeciwdziałania szarej strefie
Działania w 2016 r. i poziom wpływów z podatków wskazują, iż dotychczasowe rekomendacje w kontekście ograniczania szarej strefy (poprzez rozwiązania podatkowe) zostały wdrożone na zadowalającym poziomie.	Typizacja przestępstw	Wysoka, gdyż problemem jest klasyfikacja popełnianych czynów dla potrzeb ich ścigania i sądzenia
	Zwiększenia zagrożenia karą	Średnia, ale potencjalne kary powinny mieć charakter odstraszający
	Wprowadzenie mechanizmu konfiskaty	Wysoka, gdyż ewidentnym problemem jest windykowanie kar i korzyści od przestępców
	Rozszerzenie uprawnień i koordynacja kluczowych organów ścigania	Wysoka, gdyż brak wymiany informacji i pełni uprawnień po stronie określonych organów utrudnia prowadzenie m.in. czynności operacyjnych i procesowych
	Wyposażenie organów ścigania w wiedzę ekspercką	Wysoka, gdyż jednym z kluczowych podstaw umorzeń i przewlekłości postępowań jest brak pełnej analizy stanu faktycznego pod kątem postawienia odpowiednich zarzutów
	Edukacja społeczeństwa w zakresie szarej strefy, jej skutków i penalizacji	Kluczowa, gdyż to społeczeństwo powinno wspierać Państwo w ujawnianiu przypadków szarej strefy

Słowo wstępne

BAN KI-MOON
Sekretarz Generalny ONZ

KOMUNIKAT SEKRETARZA GENERALNEGO ONZ

*z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji
9 grudnia 2016*

Agenda Zrównoważonego Rozwoju 2030 jest nowym, inspirującym manifestem na rzecz przekształcania naszego świata oraz budowania lepszej przyszłości dla wszystkich. Ale podejmując drogę implementacji, pojawia się przed nami poważna przeszkoda – korupcja.

Żadne państwo nie jest odporne na to zjawisko i każde ponosi odpowiedzialność za jego ograniczanie. Korupcja dusi ludzi, społeczności i narody. Osłabia zdrowie, pogarsza edukację, podważa procesy wyborcze oraz wzmacnia bezprawie, poprzez nadużywanie systemów sądownictwa karnego oraz państwa prawa. Poprzez przekierowywanie funduszy krajowych i zagranicznych, korupcja niszczy rozwój społeczno-gospodarczy oraz zwiększa ubóstwo. Szkodzi wszystkim, ale ubodzy i bezbronni cierpią najbardziej.

Tegoroczne hasło – „Korupcja: Przeszkoda dla Celów Zrównoważonego Rozwoju”. Cel 16 nawołuje do znaczącego ograniczenia korupcji i łapówkarstwa, do rozwoju efektywnych, odpowiedzialnych oraz przejrzystych instytucji na każdym szczeblu. Konwencja ONZ przeciwko korupcji oparta na mechanizmie wzajemnej oceny, mobilizuje do działania na rzecz uczciwej, przejrzystej, odpowiedzialnej administracji, ale do zrobienia jest jeszcze bardzo wiele.

Z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji potwierdzmy nasze zaangażowanie w dążeniu do zakończenia oszustw oraz wyplenienia nieuczciwości, które zagrażają Agendzie 2030, naszym dążeniom do osiągnięcia pokoju i dobrobytu dla wszystkich.



MATEUSZ MORAWIECKI
Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju
i Finansów



Istnienie szarej strefy jest zbędnym ciężarem dla każdej gospodarki. Uderza ona w finanse publiczne, powiększa deficyt budżetowy, mocno ogranicza możliwości inwestycyjne państwa.

Ci, którzy decydują się przejść na „ciemną stronę mocy” w oczywisty sposób pasożytują na tych, którzy uczciwie i odpowiedzialnie prowadzą swój biznes – płacą podatki, rejestrują pracowników, rzetelnie odprowadzają składki.

Polska traci wiele miliardów złotych na oszustwach podatkowych. Szacunki Komisji Europejskiej wskazują, że przez różnego rodzaju wyłudzenia i nieszczerne przepisy do naszego budżetu nie wpływa około 38 miliardów złotych rocznie. To, niestety, jeden z najgorszych wyników wśród państw Unii Europejskiej. Jednak już zmieniamy ten stan rzeczy. Nowelizacja Ordynacji podatkowej, ustawy o VAT czy wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, to tylko niektóre przedsięwzięcia, które zrealizowaliśmy w 2016 roku. Dużym sukcesem jest też uporządkowanie kwestii rynku paliw, gdzie dochodziło do nieprawidłowości. Branża bardzo pozytywnie oceniła wprowadzenie tzw. pakietu paliwowego, co jest jasnym znakiem, że to pożądane zmiany.

Obserwujemy coraz skuteczniejsze działania Kontroli Skarbowej, która bardziej efektywnie analizuje dostępne dane i sprawnie potrafi ustalić nowe modele funkcjonowania grup przestępczych. Dzięki temu próby oszustw są identyfikowane bardzo szybko i możliwe jest odzyskanie wyłudzonych podatków.

Po dziesięciu miesiącach tego roku dochody podatkowe budżetu państwa wzrosły o 7,5 proc., co przekłada się na ponad 16 mld złotych. Z samego podatku VAT do budżetu państwa wpłynęło o 7,8 mld zł więcej niż w roku ubiegłym. Pierwsze efekty uszczelniania systemu już widać, a jeszcze wyraźniejsze powinny być zauważalne w przyszłym roku.

Walka z szarą strefą to nie tylko kontrole i wynikające z nich kary. Pracujemy nad kolejnymi rozwiązaniami, które zdecydowanie ograniczą pole do nadużyć, ale będą też przyjazne dla uczciwych podatników. To ta druga grupa jest zdecydowanie bardziej liczna i chcemy, aby mogła prowadzić swoje biznesy w przejrzystym systemie podatkowym.

Promocji odpowiedzialnego biznesu i eliminowaniu szarej strefy służą kolejne pakiety proprzedsiębiorczych zmian ułatwiających funkcjonowanie firmom i poprawiających ich otoczenie prawne. Także program „Od papierowej do Cyfrowej Polski”, zwłaszcza popularyzacja płatności bezgotówkowych, znacząco ograniczy kwotę nierejestrowanego obrotu pieniądza w gospodarce. Podstawą odpowiedzialnego rozwoju musi być sprawnie działające państwo. Jego rolą jest między innymi budowanie takiego ekosystemu dla działalności gospodarczej, by „ciemna strona” ostatecznie straciła moc przyciągania.



MARCIN WARCHOŁ
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości



Przestępczość zorganizowana stanowi zjawisko kryminalne o zasięgu międzynarodowym. Zjawisko to występuje w wielu państwach na całym świecie, a w niektórych z nich ma wieloletnią tradycję, niekiedy sięgającą ubiegłych wieków.

Posiada wiele form i stopni nasilenia, a jej odmienne przejawy i różnorodne charaktery, w jakich występuje w różnych regionach świata i państwach, uwarunkowane są wieloma czynnikami. Cechą wspólną jest jednak to, iż posiada ona pewnego rodzaju zhierarchizowaną strukturę (często o charakterze międzynarodowym), w skład której wchodzi osoby z różnych kręgów społecznych, w tym niekiedy także osoby o wysokim statusie społecznym, a obszarem jej zainteresowania jest głównie sfera życia społeczno-ekonomicznego, na której działanie i rozwój wpływa przy użyciu metod zabronionych przez prawo, zazwyczaj o charakterze przestępczym.

Przestępczość zorganizowana i gospodarcza stanowi bardzo poważny problem dla stabilnego funkcjonowania współczesnych państw oraz zamieszkujących je społeczności. Swoją aktywnością powoduje niepowetowane szkody mające zarówno charakter jednostkowy, jak i ogólnospołeczny. Z tych też względów od wielu lat zarówno na szczeblu międzynarodowym jak i krajowym podej-

mowane są różnego rodzaju działania i inicjatywy, mające na celu wypracowanie mechanizmów prawnych służących skutecznemu zapobieganiu rozwojowi przestępczości zorganizowanej, zwalczaniu już jej istniejących struktur oraz przeciwdziałaniu ujemnych następstw jej działalności. Jednym z problemów, który występuje w bardzo wielu krajach europejskich, związanych z działalnością przestępczości zorganizowanej, jest proceder związany z wyłudzeniem nienależnego podatku od towarów i usług za pomocą wytwarzania i posługiwania się sfałszowanymi czy też nierzetelnymi fakturami. Dążymy do tego, aby w Polsce zaczęto stosować najwyższe standardy międzynarodowe wyznaczone przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Unię Europejską oraz inne organizacje o charakterze międzynarodowym.



KRZYSZTOF ŁANDA
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia



Problem szarej strefy w służbie zdrowia jest szczególnie istotny – rola sektora medycznego polega na zapewnieniu opieki zdrowotnej obywatelom. Dlatego każde działanie wykraczające poza unormowany system przepływu leków i wyrobów medycznych stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowia i życia osób korzystających z takich produktów.

Wielopłaszczyznowość ochrony zdrowia i mnogość technologii medycznych w koszyku powoduje, że regulacje prawne i kontrola są niezwykle złożone. To stwarza możliwości rozwoju alternatywnego obiegu. W swoich działaniach uwzględniamy interesy każdej ze stron – nie tylko pacjenta, który jest dla nas priorytetem oraz państwa ale także interesy biznesu i zawodów medycznych. Bez bliskiej współpracy z interesariuszami i uczestnikami rynku nie jest to możliwe. Szara strefa w zakresie refundacji farmaceutyków praktycznie nie istnieje, ale istnieje wywóz leków refundowanych i nieprawidłowości w przetargach na wyroby medyczne.

Dążąc do zwiększenia racjonalności i przejrzystości systemu ochrony zdrowia w Polsce, Ministerstwo Zdrowia realizuje projekt ustawy o refundacji wyrobów medycznych. Ta ustawa pozwoli na objęcie centralną procedurą (jaka istnieje już dla leków) niektórych grup wyrobów medycznych. W związku z tym przejrzystość i racjonalność systemu wzrosnie – możliwość negocjacji z Komisją Ekonomiczną przy Ministrze Zdrowia pozwoli na uzyskanie znacznie korzystniejszych cen (niż szpitale obecnie uzyskują w drodze przetargów). Kolejnym projektem redukującym szarą strefę jest ustawa o ratunkowym dostępie do technologii lekowych (RDTL), która umożliwi Ministrowi Zdrowia wydzielanie leków

do odrębnej grupy limitowej ze względów finansowych. To pozwoli na bezpieczne podniesienie cen urzędowych leków refundowanych wywożonych z Polski, przy zachowaniu tej samej ceny efektywnej. Dzięki zbliżeniu cen leków wywożonych z Polski z cenami w krajach docelowych, proceder ten przestanie być opłacalny. Jak pokazuje praktyka funkcjonowania rynku, jest to najskuteczniejsza metoda walki z nielegalnym wywozem leków refundowanych.

Kolejnym elementem zmniejszającym szarą strefę w ochronie zdrowia jest Instrument Oceny Wniosków Inwestycyjnych w Sektorze Zdrowia (IOWISZ). Ten system spowoduje, że dotacje unijne oraz środki z budżetu przeznaczone na inwestycje w infrastrukturę i wyposażenie placówek opieki zdrowotnej będą lepiej dostosowane do rzeczywistych potrzeb mieszkańców. Wpiszą się one także w projekty Komisji Europejskiej oraz politykę zdrowotną i gospodarczą kraju. Rozwiązania te likwidują mechanizmy arbitralnego przyznawania pieniędzy.

Ministerstwo Zdrowia ma misję szczególną. Wprowadzane zmiany systemowe ograniczą szarą strefę i umożliwią reagowanie na nieprawidłowości w przyszłości oraz analizę kolejnych obszarów potencjalnie zagrożonych.



KAMIL WYSZKOWSKI
Dyrektor Generalny Global Compact w Polsce



Efektywny i sprawny wymiar sprawiedliwości to nieodzowny filar stabilnego i silnego państwa. Wymiar sprawiedliwości jest także kluczowy dla skutecznego zwalczania szarej i czarnej strefy.

Gdy na wokandzie staje skomplikowana sprawa gospodarcza, często wymiar sprawiedliwości związany formalną teorią dowodów przegrywa ze znakomicie przygotowanymi do obrony nieuczciwymi przedsiębiorstwami, bądź wprost z mafią gospodarczą. Dostarczany przez prokuraturę i organy ścigania materiał dowodowy jest często niewystarczający do skutecznego skazania sprawców. Tymczasem sprawy gospodarcze najczęściej dotyczą kilku bądź kilkudziesięciomilionowych wyłudzeń podatku VAT, nielegalnej produkcji alkoholu, papierosów, nielegalnych zakładów w internecie, czy przemytu paliwa, a sam mechanizm przestępczy jest profesjonalnie przygotowany i skonstruowany w taki sposób, aby maksymalnie utrudnić przeprowadzenie procesu dowodowego. Mafie gospodarcze sprofesjonalizowały się, a skala wyłudzeń pokazuje jak znacznym kapitałem finansowym dysponują przestępcy, których nie tylko stać na najlepszych obrońców, ale także na profesjonalne zacieranie śladów swojej przestępczej działalności, czy zmianę mechanizmu działania, tak by utrudnić organom ścigania pracę operacyjną i przy okazji osłabić siłę zebranych dowodów.

Jednym z kluczowych kierunków interwencji Państwa powinno być wielowymiarowe wzmocnienie wymiaru sprawiedliwości, prokuratury oraz organów ścigania i traktowanie zwiększonych

środków na ten cel jako inwestycji w stabilność Państwa. Można precyzyjnie wskazać stopień zwrotu z tej inwestycji. Przypomnę w tym miejscu, że oszacowany przez Global Compact Poland poziom szarej strefy w Polsce to 12,4% PKB co daje 214 miliardów złotych rocznie. Jeśli po dokonaniu szacunku tylko w 4 branżach (paliwowa, spirytusowa, tytoniowa, hazardowa), które objęliśmy badaniem w kwietniu br., szara i czarna strefa wynosi nie mniej niż 20 miliardów złotych, to warto te inwestycje podjąć jak najszybciej. W naszej ocenie konieczne jest wybranie elitarnej grupy kilkudziesięciu sędziów o wybitnym dorobku i dużym doświadczeniu i skierowaniu ich do rozpatrywania wyłącznie skomplikowanych spraw gospodarczych przy wsparciu eksperckim (środki na najlepszych dostępnych na rynku biegłych) oraz prokuratury i organów ścigania. Jeśli mafia gospodarcza zorientuje się, że poprawia się efektywność wymiaru sprawiedliwości i wzrasta nieuchronność kary, poziom szarej i czarnej strefy spadnie a wzrosną wpływy do Skarbu Państwa. Kluczowe dla tego celu jest dokładne przyjrzenie się, co nie działa na styku organy ścigania, prokuratura, biegli sądowi i sądy. Taki jest główny cel raportu, który składamy na państwa ręce. Analizując statystyki umorzeń widać bardzo wyraźnie, że walkę z mafią gospodarczą przegrywamy, a Polski na to nie stać.

Działania administracji publicznej
w celu ograniczenia szarej strefy



WIESŁAW JASIŃSKI
Podsekretarz Stanu, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej,
Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Ministerstwo Finansów

OGRANICZANIE SZAREJ STREFY POPRZECZ INTENSYFIKACJĘ DZIAŁAŃ KONTROLI SKARBOWEJ



Sprawny i skuteczny system podatkowy państwa, oprócz zbioru reguł i zasad ustalania i pobierania podatków od podmiotów podlegających opodatkowaniu, powinien również uwzględniać taką organizację aparatu skarbowego, która umożliwi profesjonalne egzekwowanie obowiązków podatkowych, w tym będzie zapobiegać unikaniu opodatkowania lub omijaniu przepisów, kontrolując nierzetelnych podatników.

Kontrole, w skutecznym systemie podatkowym, pełni ważne funkcje represyjne:

- w istotny sposób wpływają na stabilizację dochodów budżetu państwa poprzez oddziaływanie prewencyjne – zniechęcanie do omijania i unikania opodatkowania poprzez wskazywanie represyjnych skutków takich postępowań oraz rosnące istotne ryzyko wykrycia,
- chronią uczciwych podatników oraz wspomagają rozwój gospodarki prywatnej poprzez eliminowanie z obrotu gospodarczego przejawów oszustw podatkowych oraz podmiotów uczestniczących w tych oszustwach.

Mając na uwadze zwiększenie instytucjonalnej sprawności kontroli skarbowej, począwszy od końca 2015 r., wprowadzano zmiany w tej organizacji. Wstępna analiza wyników działania Kontroli

Skarbowej w ostatnich latach wykazała potrzebę zmian w organizacji oraz zwiększenie jej aktywności w obszarach szczególnie narażonych na ryzyko nieprawidłowości i oszustw podatkowych.

Doskonalenia wymagała również współpraca z innymi służbami odpowiedzialnymi za zwalczanie przestępczości podatkowej oraz system wymiany informacji o wykrywanych nieprawidłowościach. Niezbędne było także zwiększenie aktywności służb kontrolnych w inicjowaniu zmian prawa, szczególnie podatkowego, ograniczających możliwość wykorzystywania luk i niespójności przepisów dla dokonywania oszustw podatkowych.

Określając zadania dla urzędów kontroli skarbowej w 2016 r. jasno i wyraźnie wskazano cele dla organizacji i jej elementów (jednostek terenowych) w obszarach szczególnie istotnych

dla bezpieczeństwa finansowego państwa – obrotu paliwami, karuzel podatkowych, wyłudzenia zwrotów VAT, cen transferowych lub optymalizacji podatkowej. Dzięki takiemu podejściu możliwe będzie w dłuższej perspektywie czasowej osiągnięcie efektu synergii, czyli zwiększenia korzyści dzięki właściwemu zdefiniowaniu zadań składowych.

CELE STRATEGICZNE I TAKTYCZNE KONTROLI SKARBOWEJ W 2016 R.

W budżecie zadaniowym na rok 2016, dla części – budżet, finansów publicznych i instytucje finansowe, wskazano 3 cele dotyczące kontroli skarbowej:

- poprawa efektywności i skuteczności działań kontroli skarbowej,
- wykrywanie istotnych nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu państwa. Ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa,
- przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa finansowego państwa oraz ochrona ekonomicznych interesów UE.

Znalazły one potwierdzenie w Planie działalności Ministra Finansów na rok 2016, gdzie Kontrola Skarbowa została zobowiązana do:

- wykrywania istotnych nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu państwa oraz ochronę interesów i praw majątkowych skarbu państwa,
- zwiększenia skuteczności typowania podmiotów do kontroli,
- zwalczania oszustw podatkowych w podatku VAT, szczególnie typu karuzelowego lub znikający podatnik,
- zapobiegania unikaniu opodatkowania podatkiem dochodowym, ze szczególnym uwzględnieniem cen transferowych.

Na podstawie tych dokumentów Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej określił cele taktyczne dla Kontroli Skarbowej w 2016 r. Do najważniejszych zaliczyć należy:

- wykrywanie i eliminowanie z obrotu gospodarczego grup podmiotów/podmiotów dokonujących oszustw podatkowych w podatku od towarów i usług,
- kontrole stosowania cen transferowych w transakcjach pomiędzy podmiotami powiązаныmi oraz mechanizmów uchylania się od opodatkowania,
- prowadzenie zaawansowanych analiz branżowych w centrach kompetencyjnych,
- postępowania kontrolne w dużych podmiotach,
- monitorowanie podmiotów wysokiego ryzyka w obrocie z zagranicą.

ZMIANY W ORGANIZACJI SYSTEMU KONTROLI W 2016 R.

Nowe podejście do zwiększenia efektywności kontroli skarbowej wymagało, w pierwszej kolejności, wprowadzenia zmian na stanowiskach kierowniczych w urzędach kontroli skarbowej, rozwiązania nawarstwionych od lat problemów kadrowych i organizacyjnych oraz wdrożenia nowych zasad motywacji i kryteriów oceny stopnia realizacji nałożonych zadań. Na przełomie 2015 i 2016 r. dokonano przeglądu wyższej kadry kierowniczej w urzędach kontroli skarbowej i wprowadzono korekty w jej składzie osobowym, powołując osoby odpowiednio przygotowane i zmotywowane do wykonywania zadań. Zmodyfikowano również system monitorowania efektów pracy urzędów kontroli skarbowej oraz identyfikowania barier/ryzyk ograniczających zakładane tempo realizacji wyznaczonych celów.

Podstawowe dotychczas kryterium oceny skuteczności działania, jakim były uszczuplenia podatkowe ustalone w toku kontroli, zastąpiono kryteriami zrealizowanych dodatkowych wpływów budżetowych oraz kar nałożonych na sprawców przestępstw podatkowych. Pozwala to na pomiar rzeczywistych efektów działania Kontroli Skarbowej, przyczyniających się do wzrostu bezpieczeństwa w obrocie gospodarczym, skutecznego karania wszelkich przejawów nieprzestrzegania porządku prawnego w sferze podatków oraz do ochrony uczciwej konkurencji.

WYNIKI PRACY KONTROLI SKARBOWEJ ZA TRZY KWARTAŁY 2016 R.

Organy kontroli skarbowej przeprowadziły 7.117 kontroli (o 4,7% więcej niż w porównywalnym okresie 2015 r.). W ich wyniku wykryto uszczuplenia podatkowe przekraczające 15.459 mln zł, co stanowi 132,2% ustaleń z analogicznego okresu roku poprzedniego. Ustalenia dotyczyły głównie nieprawidłowości w rozliczaniu podatku VAT (91,3%) oraz podatku CIT (6,3%). Dodatkowe wpływy budżetowe z tego tytułu wyniosły 854,9 mln zł (o 31,5% więcej niż w okresie trzech kwartałów 2015 r.), z czego 27,4% stanowiły wpłaty wynikające z korekt deklaracji.

Na uwagę zasługuje fakt, że coraz więcej kontrolowanych nie podejmowało prób podważania ustaleń kontroli i korzystało z możliwości dobrowolnego składania korekt wadliwych deklaracji oraz dokonywało wpłat (234,3 mln zł tj. o 75,1% więcej niż w porównywalnym okresie 2015 r.).

W wyniku zakończonych kontroli odmówiono również dokonania nienależnych zwrotów podatku VAT w kwocie 566,5 mln zł (wzrost o 335,2%). Do budżetu wpłynęło również 130,5 mln zł z tytułu orzeczonych kar i nałożonych mandatów. Łączny efekt finansowy działalności kontroli skarbowej w okresie trzech kwar-

tałów 2016 r. wyniósł 1.522,0 mln zł (985,5 mln zł dodatkowych wpływów oraz 566,5 mln zł niewypłaconych zwrotów VAT).

W toku prowadzonych kontroli wydano decyzje o zabezpieczeniu na poczet niezapłaconych podatków, mienia i środków pieniężnych o wartości 3.527,1 mln zł.

Średnia kwota ustaleń na jedną zakończoną kontrolę podatkową wyniosła 3,71 mln zł. tj. o 33,2% więcej niż w analogicznym okresie 2015r. Świadczy to o coraz większej koncentracji działań kontrolnych na największych oszustwach podatkowych i rosnącej skuteczności podejmowanych działań.

Należy również wspomnieć o prewencyjnej roli służb kontrolnych Ministra Finansów, które coraz skuteczniej zniechęcają podatników od popełniania oszustw. Wg wstępnych szacunkowych danych dochody podatkowe w okresie od stycznia do lipca 2016 r., przy praktycznie niezmienionych zasadach opodatkowania, wzrosły o 7,0% rdr, w tym dochody z podatku od towarów i usług – 7,4% (ok. 5,2 mld zł).

DZIAŁANIA STRATEGICZNE ZREALIZOWANE W 2016 R.

PAKIET PALIWOWY

Organizacje branżowe zrzeszające producentów i handlowców paliwami od dłuższego czasu wskazywały na znaczący udział nieopodatkowanego obrotu paliwami w polskim rynku paliw; szacując – skutki podatkowe tego procederu ocenia się na 2-4 mld zł rocznie. Rozmiary nielegalnego rynku paliw wymagały wprowadzenia rozwiązań uszczelniających krajowy obrót paliwami oraz ograniczających nierzetelnym podmiotom dostęp do niego.

W I kwartale 2016 r., z inicjatywy Kontroli Skarbowej, rozpoczęto prace nad uszczelnieniem przepisów regulujących zasady obrotu paliwami, nazwane „pakietem paliwowym”. Obejmuje on zmiany w kilku ustawach, m.in. w o podatku od towarów i usług, ustawie o podatku akcyzowym, ustawie Kodeksie karno-skarbowym i w Prawie energetycznym. Najważniejsze zmiany dotyczą:

- wprowadzenia obowiązku zapłaty podatku VAT już w momencie wprowadzenia paliwa na terytorium kraju,
- ustanowienia płatnikiem podatku VAT składów podatkowych i zarejestrowanych odbiorców,
- wprowadzenia odpowiedzialności karnej skarbowej za naruszenie warunków dostaw i nabyć,
- zaostrenie warunków uzyskania koncesji na obrót paliwami z zagranicą (OPZ).

Po wejściu w życie z dniem 1 sierpnia 2016 r. „pakietu paliwowego” nastąpił skokowy wzrost sprzedaży paliw produkowanych

przez rafinerie krajowe. Wg informacji Grupy Lotos sprzedaż w sierpniu 2016 r. wzrosła ok. 20% w porównaniu z sierpniem 2015 r. Według Polskiej Organizację Przemysłu i Handlu Nafтового (POPiHN) w sierpniu 2016 r. popyt na trzech głównych rynkach paliw (benzyna, olej napędowy i LPG) wzrósł w ujęciu rok do roku aż o 14%. Wstępne dane dotyczące sprzedaży paliw w sierpniu br. wskazują na wyraźny wzrost sprzedaży, w ujęciu rok do roku, oleju napędowego aż o 16% i benzyn silnikowych prawie o 15%. Służba Celna informuje, że znacząco zmalał przywóz paliw zza wschodniej granicy Polski.

Wprowadzone zmiany uderzają w interesy mafii paliwowej, a przyczyniają się do zwiększenia legalnego rynku paliw i tym samym do wzrostu wpływów do budżetu z tytułu akcyzy i VAT.

JEDNOLITY PLIK KONTROLNY

Również z inicjatywy Kontroli Skarbowej podjęto prace nad opracowaniem i wdrożeniem Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK), który wprowadza nowe możliwości wykonywania tzw. kontroli elektronicznych. JPK jest zbiorem (bazą) danych, tworzonych z systemów informatycznych podmiotu gospodarczego poprzez bezpośredni eksport danych, zawierającym informację o operacjach gospodarczych za dany okres, posiadającym układ i format umożliwiający jego łatwe przetwarzanie.

W związku z powszechnym prowadzeniem dokumentacji finansowo-księgowych podmiotów w formie elektronicznej, zasadne było dostosowanie administracji skarbowej do nowego otoczenia informatycznego. Umiejętność pracy w elektronicznym środowisku gospodarczym umożliwia lepszą obsługę podatników oraz zwiększa skuteczność reakcji na zjawiska zagrażające stabilności systemu podatkowego.

Z dniem 1 lipca 2016 r. weszły w życie przepisy Ordynacji podatkowej nakładające na podatników, którzy prowadzą księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych, do przekazywania, na żądanie organu podatkowego, całości lub części tych ksiąg oraz dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych, w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej określonej przez Ministra Finansów.

Podstawowym celem wprowadzenia JPK było usunięcie bariery poboru danych elektronicznych dla potrzeb kontrolnych lub czynności sprawdzających. Efektem tego będzie skrócenie czasu kontroli, zmniejszenie jej uciążliwości oraz obniżenie kosztów zarówno po stronie kontrolowanego, jak i kontrolującego. W wielu przypadkach przekazanie pliku będzie się odbywało wyłącznie w ramach czynności sprawdzających (np. weryfikacja danych dla składanych deklaracji VAT), po

wykonaniu których dalsza kontrola u podatnika może stać się zbędna. Największą korzyścią dla podatników będzie jednak poprawa komunikacji z organami podatkowymi, przejawiająca się możliwością uzyskiwania szybkiej i wysokiej jakości informacji zwrotnej.

CENY TRANSFEROWE I OPTYMALIZACJA PODATKOWA

W I półroczu 2016 r. urzędy kontroli skarbowej wszczęły postępowania kontrolne w 222 podmiotach w zakresie cen transferowych i optymalizacji podatkowej. Z uwagi na charakter spraw podlegających badaniu, konieczność pozyskania informacji od administracji podatkowych innych państw, prowadzenie analizy dużej ilości dokumentów oraz obowiązek przestrzegania procedury kontrolnej (szczególnie dotyczącej praw kontrolowanego), kontrole takie trwają zazwyczaj co najmniej kilka miesięcy. Niemniej jednak już w I półroczu 2016 r. dokonano istotnych ustaleń. I tak, w kontrolach dotyczących cen transferowych, w 13 podmiotach stwierdzono zaniżenie należnego podatku dochodowego od osób prawnych na łączną kwotę 60,5 mln zł oraz zawyżenie deklarowanej straty o kwotę 440,7 mln zł. Należy zaznaczyć, że w 11 przypadkach kontrolowane podmioty nie kwestionowały ustaleń kontroli i skorzysały z prawa do złożenia korekt deklaracji CIT lub PIT. W zakończonych 31 kontrolach dotyczących optymalizacji podatkowej określono uszczuplone zobowiązania podatkowe w łącznej kwocie 560,7 mln zł oraz dokonano zmniejszenia deklarowanej straty o 27,8 mln zł.

Należy również zwrócić uwagę, że zakończone postępowania kontrolne były podstawą do wszczęcia kolejnych 7 kontroli za kolejne lata podatkowe, a kontrolowane podmioty dokonały korekty deklaracji podatkowych za okresy nieobjęte kontrolą w łącznej kwocie 39,9 mln zł.

OGRANICZENIE LUKI PODATKOWEJ W PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG

Rosnąca w ostatnich latach luka podatkowa w podatku VAT wymagała podjęcia zdecydowanych działań uszczelniających system VAT oraz zastosowania nowych rozwiązań ograniczających skalę nadużyć i zapobiegających masowym oszustwom w tym podatku. W pracach nad zmianami przepisów wykorzystano informacje zgromadzone w toku kontroli prowadzonych przez organy kontroli skarbowej, wskazujące na nieszczelności systemowe oraz na przepisy sprzyjające popełnianiu oszustw podatkowych. Wprowadzone zmiany zwiększają również zakres uprawnień kontrolnych służb Ministra Finansów oraz zaostrażają sankcje dla osób uczestniczących w oszustwach podatkowych.

Zmiany ustawy o VAT wprowadzają następujące rozwiązania:

- objęcie zakresem tzw. mechanizmu odwróconego obciążenia niektórych transakcji mających za przedmiot świadczenie usług budowlanych, procesory oraz określone towary z kategorii złota i srebra,
- zmianę zasad dokonywania zwrotów VAT w terminie 25-dniowym,
- likwidację możliwości stosowania rozliczeń kwartalnych dla podatników innych niż mali podatnicy oraz brak możliwości stosowania rozliczeń kwartalnych przez podatników rozpoczynających działalność,
- wprowadzenie obowiązku składania deklaracji dla podatku od towarów i usług wyłącznie drogą elektroniczną – z dniem 1 stycznia 2017 r. dla wszystkich podatników VAT UE oraz dla podatników, którzy dokonują „krajowych” dostaw lub nabyć w systemie odwróconego obciążenia, a dla pozostałych z dniem 1 stycznia 2018 r.,
- wprowadzenie obowiązku składania informacji podsumowujących wyłącznie za okresy miesięczne i przysyłania ich wyłącznie drogą elektroniczną,
- modyfikację istniejących rozwiązań dotyczących odpowiedzialności solidarnej oraz kaucji gwarancyjnej,
- objęcie solidarną odpowiedzialnością nabywcy za zobowiązanie podatkowe dostawcy transakcji, których przedmiotem jest: folia typu stretch, dyski twarde (dyski HDD) oraz dyski SSD,
- rozszerzenie odpowiedzialności solidarnej na przedstawiciela podmiotu rozpoczynającego działalność gospodarczą w celu ograniczenia rejestrowania tzw. „słupów” przez pełnomocników,
- odmowę rejestracji podmiotu jako podatnika VAT oraz możliwość wykreślenia z rejestru VAT podatników nie wywiązujących się ze spełniania określonych wymagań,
- doprecyzowanie regulacji określających przesłanki warunkujące możliwość wykreślenie podatnika z rejestru podatników VAT,
- wprowadzenie przepisów ograniczających prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w przypadku transakcji, z tytułu których podatnikiem jest nabywca lub usługobiorca, a także w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów, od uwzględnienia przez podatnika kwoty podatku należnego w deklaracji podatkowej, w której jest obowiązany rozliczyć ten podatek,
- wprowadzenie obowiązku złożenia, przez niektóre podmioty, kaucji rejestracyjnej, która będzie warunkiem ich rejestracji jako podatników VAT,
- wprowadzenie sankcji podatkowych za nierzetelne rozliczanie podatku – 30 % kwoty zaniżenia tego zobowiązania oraz wprowadzenie sankcji w podwyższonej wysokości 100% w odniesieniu do

podatników dopuszczających się oszustw podatkowych (w tym wystawiających „puste” faktury).

Przewiduję się również wprowadzenie w Kodeksie karnym ostrzeżeń sankcji dla osób biorących udział w oszustwach podatkowych poprzez wprowadzenie przepisu dedykowanego sytuacji, gdy osoba wystawia tzw. puste faktury lub posługuje się takimi fakturami, lub ujmuje je w rozliczeniach.

Celem zmiany jest wyodrębnienie tego rodzaju praktyk jako szczególnie sankcjonowanych, których karanie byłoby niezależne od efektów tzw. postępowań wymiarowych. Przesłanką do wymierzenia kary będzie samo wystawienie „pustej” faktury lub posługiwanie się taką fakturą w celu odliczenia podatku. Aktualnie, gdy wystawcą faktury jest tzw. „słup” nie posiadający majątku, nałożenie na kary finansowej nie przynosi pożądanych efektów.

PODSUMOWANIE

Procesy systematycznego ograniczania szarej strefy w polskiej gospodarce oraz zmniejszania rozmiarów luki podatkowej wymagają podejmowania skoordynowanych działań w sferach legislacji, organizacji systemu poboru podatków (w tym systemu kontroli) oraz społecznej akceptacji proponowanych rozwiązań. Zmiany legislacyjne, już wprowadzone oraz projektowane (na różnych etapach realizacji), z pewnością wpłyną na uszczelnienie systemu podatkowego, lecz nie są jedynym „lekiem” na jego naprawę, bowiem przepisy nieegzekwowane stają się z upływem czasu martwe.

Niezbędna jest zatem taka organizacja aparatu skarbowego, która umożliwi optymalne wykorzystanie posiadanych uprawnień dla zapewnienia pełnego nadzoru nad wykonywaniem obowiązków podatkowych przez wszystkie grupy podatników oraz zapewnienia ochrony uczciwej konkurencji poprzez eliminowanie oszustów. To zadanie ma realizować projektowana Krajowa Administracja Skarbowa. Należy również pamiętać o szerokim promowaniu działań kształtujących właściwe postawy obywatelskie, zarówno w realizacji obowiązków podatkowych, jak też w reakcji na zauważone przypadki popełniania oszustw podatkowych.

Proces uszczelniania systemu podatkowego nie jest więc działaniem krótkoterminowym i jednorazowym, ale musi być rozłożony w czasie, uwzględniać szybką reakcję na ciągle doskonalone metody popełniania oszustw podatkowych oraz zapewnić kompleksowe podejście do zwalczania wszelkich patologii w obrocie gospodarczym.



KRZYSZTOF KWIATKOWSKI
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

SYSTEM PRZECIWDZIAŁANIA PRANIU PIENIĘDZY A WALKA Z SZARĄ STREFĄ



Ograniczanie szarej strefy w dużej mierze zależy od skutecznego uniemożliwienia transferowania zysków uzyskanych z przestępstwa do legalnej gospodarki. Dlatego tak istotnym elementem w redukowaniu szarej strefy jest system przeciwdziałania praniu pieniędzy. Jego skuteczność w Polsce – jak wynika z kontroli NIK – pozostawia wiele do życzenia.

Przeciwdziałanie procederowi prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu jest jednym z zadań państwa służących ograniczeniu przestępczości i zapewnieniu bezpieczeństwa. Transakcje mające ukryć pranie pieniędzy przeprowadzane są często z wykorzystaniem systemów finansowych wielu państw. Dlatego przeciwdziałanie praniu pieniędzy regulowane jest m.in. w prawie unijnym.

Z szacunków zawartych w raporcie Biura ONZ ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) z 25 października 2011 r. wynika, że w 2009 r. na świecie „wyprano” kwotę około 1,6 biliona USD, co stanowi blisko 3% światowego PKB.

W przedstawionej we wrześniu 2016 r. Sejmowi RP informacji o wynikach kontroli systemu przeciwdziałania praniu pienię-

dzy oraz finansowaniu terroryzmu NIK oceniła, że **skuteczność systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy jest w Polsce niska.**

Świadczą o tym m.in. dane o przebiegu spraw kierowanych do wymiaru sprawiedliwości. Przy szacowanej w 2014 r. na 18,2 mld zł skali zjawiska prania pieniędzy (kwota wyliczona na podstawie 170 zawiadomień GIIF do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa), w postępowaniach karnych o przestępstwo z art. 299 KK zabezpieczono majątek wart 1,2 mln zł oraz orzeczono przepadek mienia o wartości 11,5 mln zł. Tak więc suma zabezpieczeń i przypadku mienia stanowiła w roku 2014 zaledwie 0,07% kwoty wypranych pieniędzy. W 2015 r. skala zjawiska była podobna.

Przedstawiciele Komitetu Ekspertów Rady Europy MONEYVAL oceniający sprawność polskiego systemu wskazali na liczne mankamenty wynikające ze sformułowania art. 299 KK oraz krytycznie ocenili skuteczność działania polskiej prokuratury i sądownictwa. Dopiero w lutym 2016 r. weszły w życie zmiany art. 165a i 299 KK, mające poprawić skuteczność przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Kontrolerzy NIK stwierdzili, że w Polsce urzędy kontroli skarbowej, prezesi sądów apelacyjnych, wojewodowie i starostowie w niewłaściwy sposób zorganizowali kontrolę nad funkcjonowaniem przeciwdziałania praniu pieniędzy. Podmioty te mając inne priorytety i cele prowadziły kontrolę przeciwdziałania praniu pieniędzy w ograniczonym zakresie.

Urzędy kontroli skarbowej koncentrowały się przede wszystkim na kontrolach podatkowych. Nieobjętych kontrolą aparatu skarbowego pozostawało wiele obszarów działalności, w tym fundacje, stowarzyszenia, osoby prowadzące działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, kancelarie adwokackie lub radcowskie, biegli rewidenci, doradcy podatkowi, instytucje finansowe lub kredytowe, przedsiębiorcy prowadzący: domy aukcyjne, antykwariaty, działalność w zakresie obrotu metalami lub kamieniami szlachetnymi i półszlachetnymi, sprzedaż komisową lub pośrednictwo w obrocie nieruchomościami.

Prezesi sądów apelacyjnych w sposób marginalny traktowali kontrolę notariuszy w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy zdając się na wyniki wizytacji (lustracji) notariuszy – wizytatorów Rad Izb Notarialnych. Brak odpowiednich narzędzi, w tym spójnych przepisów prawa, skutkował zaniechaniem kontroli stowarzyszeń przez wojewodów oraz prezydentów miast.

GIIF nie weryfikował merytorycznie planów kontroli tych podmiotów i nie miał wpływu na zakres kontroli innych instytucji. Plany kontroli w Ministerstwie Finansów sporządzane były bez szczegółowej analizy ryzyka i potrzeb kontrolnych. **Liczba kontroli zmniejszała się systematycznie, a czas trwania postępowań administracyjnych w sprawach o ukaranie wydłużał się nawet do 17 miesięcy.**

Brak aktualizacji rozporządzenia rejestrowego spowodował, że od października 2010 r. oddziały instytucji kredytowych, niektóre instytucje finansowe, podmioty uprawnione do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, stowarzyszenia i przedsiębiorcy przyjmujący gotówkę za towary w wysokości przekraczającej równowartość 15.000 euro, nie wykonywali ustawowego obowiązku rejestracji transakcji ponadprogowych.

Zdaniem NIK przeciwdziałanie praniu pieniędzy powinno zacząć się od rzetelnych analiz i prawidłowego wykorzystania informacji finansowych przesyłanych do Ministerstwa Finansów przez instytucje zobowiązane do prowadzenia kontroli. Ten element polskiego systemu redukcji szarej strefy funkcjonuje zdaniem Izby poprawnie. Generalny Inspektor Informacji Finansowej rzetelnie analizował otrzymywane informacje o transakcjach podejrzanych oraz ponadprogowych, współpracował z prokuraturą i organami ścigania oraz innymi instytucjami zajmującymi się przeciwdziałaniem procederowi prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Na bieżąco przekazywał też informacje do Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych.

Prawidłowo realizowana była również przez urzędy celne kontrola podmiotów zarządzających i prowadzących gry losowe, zakłady wzajemne oraz gry na automatach. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w sprawowaniu kontroli przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz przez Narodowy Bank Polski (m.in. kontrola stacjonarnych kantorów walutowych). **Niestety, wciąż nie został uregulowany nadzór nad kantorami internetowymi. Podmioty te, mimo że prowadziły działalność od 2009 r., nie były objęte żadną kontrolą w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.** W ocenie NIK w celu wzmocnienia skuteczności kontroli nad instytucjami zobowiązanymi m.in. do rejestrowania transakcji ponadprogowych i podejrzanych, w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu należy podjąć następujące działania:

- zdaniem NIK Minister Finansów powinien przygotować projekt nowej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, która zapewni Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej narzędzia do egzekwowania od podmiotów upoważnionych do kontroli instytucji obowiązanych właściwej jakości tej kontroli, w tym wpływu na treść planów kontroli. Przepisy nowej ustawy powinny wprowadzić też wymóg dokonywania analizy ryzyka przy doborze podmiotów do kontroli zarówno przez Generalnego Inspektora, jak i pozostałe podmioty kontrolujące,
- nie do pomyślenia jest dalsze tolerowanie sytuacji, w której część podmiotów na rynku nie podlega kontroli w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy. W najbliższym czasie muszą zostać stworzone regulacje dotyczące kontroli nad kantorami internetowymi w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.



MARIAN BANAS
Podsekretarz Stanu, Szef Służby Celnej, Ministerstwo Finansów

REFORMA ADMINISTRACJI CELNO-SKARBOWEJ JAKO NARZĄDZIE W WALCE Z SZARĄ STREFĄ



Szkodliwość prowadzenia działalności gospodarczej w szarej strefie nie wymaga dowodzenia – uderza w legalny obrót, zaburza konkurencję na rynku, przynosi wymierne straty finansom Państwa.

Eliminacja tego zjawiska wymaga skoordynowanych, spójnych działań Państwa i konsekwentnego prowadzenia polityki skierowanej na zdecydowane zwalczanie działalności prowadzonej poza oficjalnym obiegiem przy równoczesnej eliminacji barier w prowadzeniu legalnej działalności.

Instytucje państwowe są skuteczne w takim stopniu, na ile pozwala im na to prawo. To natomiast przez lata było konstruowane tak, że nie usuwało z systemu podatkowego rozwiązań, umożliwiających działalność w szarej strefie, a tym samym nie podnosiło efektywności działania organów administracji. Aktualnie na płaszczyźnie organizacyjnej utrzymywanych jest kilka służb, których zadaniem jest szeroko rozumiana ochrona interesów finansowych Skarbu Państwa w tym w zakresie obejmującym realizację zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących

dochód budżetu państwa co utrudnia ich właściwą współpracę i wymianę informacji między nimi, dając tym samym przewagę nieuczciwym firmom. Dlatego też działania Państwa, w celu poprawy obecnej sytuacji, powinny koncentrować się na dwóch płaszczyznach – legislacji i organizacji.

Pierwsze kroki w celu uszczelnienia systemu podatkowego już zostały podjęte – z dniem 1 sierpnia 2016 r. wszedł w życie „pakiet paliwowy”, czyli nowelizacja przepisów eliminująca szereg luk w przepisach VAT, akcyzowych i koncesyjnych, regulujących obrót paliwami płynnymi. W krótkim czasie po wejściu w życie tych przepisów już widać pierwsze pozytywne rezultaty ich funkcjonowania. Wwiezienie nieopodatkowanego paliwa do Polski stało się znacznie trudniejsze, a przez to wzrósł legalny popyt na paliwa silnikowe (we wrześniu Polska Organizacja

Przemysłu i Handlu Naftowego podała dane o wzroście sprzedaży paliw; wzrost sprzedaży paliw odnotowały także krajowe rafinerie). Wszystko to przekłada się na zwiększone wpływy do budżetu, co pokazuje, że kierunek zmian i cele, jakie przyjął rząd, są skuteczne.

Nawet najbardziej szczelne prawo podatkowe nie przyniesie jednak spodziewanych rezultatów, jeżeli nie pójdzie za tym budowa administracji, która będzie w stanie realnie stać na straży interesów Państwa. Nie służy temu obecna struktura Służby Celnej, administracji podatkowej i kontroli skarbowej, które działają w modelu rozproszonym. Każda z nich ma niezależne systemy informatyczne, przez co nie ma bieżącej wymiany informacji między nimi. Tymczasem, aby mówić o administracji nowoczesnej, skutecznej, a przede wszystkim świadomej stawianych przed nią oczekiwań i zdolnej te oczekiwania realizować, konieczne jest wprowadzenie zmian organizacyjnych, w wyniku których niezależnie od siebie działające służby zaczną nie tyle ze sobą współpracować, co działać jako jedna struktura. Potocznie rzecz ujmując, chodzi o to, by wszystkie odrębne dziś służby „grały do jednej bramki”, realizowały wspólne cele, a nie koncentrowały się wyłącznie na swoim odcinku zadań, nie dbając o całościowy kształt i celowość podejmowanych działań. Nie można tolerować sytuacji, w której oszuści podatkowi działają szybciej niż aparat skarbowy i skuteczniej niż on wymieniają informacje. Choćby z tego względu nie sposób odmówić zasadności dążeniu do uporządkowania rozproszonych dziś kompetencji.

W dniu 16 listopada 2016 r. Sejm przyjął ustawę o Krajowej Administracji Podatkowej, która nie tylko konsoliduje administrację skarbową, kontrolę skarbową i Służbę Celną, ale nadaje tej nowej strukturze narzędzia umożliwiające bardziej skuteczne działania w walce z oszustami podatkowymi. Czytelny podział kompetencji pomiędzy organy Krajowej Administracji Skarbowej pozwoli na bardziej efektywne wykonywanie zadań. Powstaną zatem urzędy celno-skarbowe, których zadaniem będzie przede wszystkim wykonywanie kontroli celno-skarbowej, rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych w zakresie określonym w Kodeksie

karnym skarbowym oraz przestępstw i wykroczeń określonych w odrębnych przepisach, zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców, a także ustalanie i określanie podatków, opłat, wymiar należności celnych. Natomiast urzędy skarbowe będą odpowiedzialne głównie za ustalanie, określanie, pobór podatków, opłat i należności celnych, wykonywanie zadań wierzyciela należności pieniężnych, wykonywanie egzekucji administracyjnej, a także zapewnienie obsługi i wsparcia podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych.

Prosta struktura organizacyjna (urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe ze zwierzchnictwem izby administracji skarbowej) to jasne określenie kompetencji, ale i odpowiedzialności za realizowane zadania.

Skuteczna walka z nieprawidłowościami to jednak nie jedyny cel reformy. Chodzi również o stworzenie aparatu przyjaznego uczciwym podatnikom. Przedsiębiorcy mają prawo oczekiwać realizacji przysługującego im uprawnienia do dobrej administracji i tego, że państwo stworzy im warunki do prowadzenia legalnej działalności, a służby państwowe będą koncentrować swoje działania na zapewnieniu im warunków sprzyjających takiej działalności. Celem każdej służby publicznej powinno być pełnienie służebnej roli względem obywateli i przedsiębiorców, a zarazem zdecydowana reakcja na nieprawidłowości i egzekwowanie obowiązków nałożonych przez prawo.

Na przykładzie dotychczasowych działań związanych z uszczelnianiem systemu podatkowego połączonych z reformą administracji, podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej widać, że przeciwdziałanie firmom funkcjonującym w szarej strefie musi być potraktowane jako działanie kompleksowe, na które składa się pakiet wzajemnie powiązanych przedsięwzięć legislacyjnych i organizacyjnych. Jego wdrożenie w końcowym etapie ma doprowadzić do realizacji polityki zerowej tolerancji dla firm pozostających w szarej strefie, a z drugiej strony do stworzenia otoczenia prawnego i organizacyjnego sprzyjającego prowadzeniu legalnej działalności i dającego legalnym firmom swobodę rozwoju.



MINISTERSTWO
ROZWOJU

MARIUSZ HAŁADYJ
Radca prawny, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Rozwoju

PLAN NA RZECZ ODPOWIEDZIALNEGO ROZWOJU JAKO ODPOWIEDŹ NA WYZWANIE SZAREJ STREFY



Szara strefa hamuje wzrost gospodarczy, zmniejsza atrakcyjność kraju dla inwestorów zarówno krajowych, jak i zagranicznych, podważa zasady uczciwej konkurencji. Lista negatywnych skutków dla krajowej gospodarki, a co za tym idzie – i dla zwykłego obywatela – jest szeroka. Jest to fakt nie wymagający wielu dowodów.

Faktem również jest stwierdzenie, że szara strefa jest zjawiskiem skomplikowanym, a każda branża styka się z odmiennymi mechanizmami nielegalnej działalności gospodarczej. Niepokoi także skala zjawiska. Bazując na danych z raportu przygotowanego przez Global Compact Poland w kwietniu br., wartość szarej strefy szacuje się na 12,4% PKB, czyli na około 214 miliardów złotych, które powinny trafić do skarbu państwa. To, że nie trafiają, osłabia Państwo i stanowi hamulec rozwojowy.

Ponieważ skala szarej strefy bezpośrednio wpływa na rozwój państwa, Ministerstwo Rozwoju jest w gronie resortów skupiających się na stworzeniu korzystnego klimatu do rozwoju uczciwej przedsiębiorczości. Obecnie Ministerstwo jest w toku realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz ogłosiło Konstytucję Biznesu. Jednym z kierunków Strategii jest sprawne

państwo, w ramach którego m.in. została znowelizowana ustawa dot. zamówień publicznych.

Przejrzystość zamówień publicznych wpływa zasadniczo na uregulowanie jednego z najważniejszych obszarów, w którym zdarzają się wypadki rejestrowania zgłaszających się do przetargu firm z wątpliwą reputacją. Wybór oferenta, który działa w nieprzejrzysty i nietransparentny sposób, naraża samego zamawiającego nie tylko na ryzyko związane z niską jakością usługi, ale też na ryzyko wizerunkowe.

Dotychczas przy wyborze ofert w przetargu decydujące było kryterium najniższej ceny. Zdarzały się przypadki, kiedy do przetargu stawała firma, która składała ofertę tak korzystną cenowo, którą można byłoby wytłumaczyć jedynie stosowaniem nierzetelnych

mechanizmów optymalizujących, czy zatrudnianiem pracowników wbrew przepisom prawa pracy.

Teraz cena może być dominującym kryterium, przekraczającym 60 proc. tylko w przypadku, jeżeli zamawiający opíše przedmiot zamówienia wskazując standardy, jakim to zamówienie ma odpowiadać.

Silniej powiązaliśmy również zamówienia publiczne z prawem pracy, poprzez obowiązek nakładania przez zamawiających wymogu zatrudniania osób na podstawie umowy o pracę, jeżeli charakter ich pracy w ramach wykonania zamówienia spełnia kryteria stosunku pracy z Kodeksu pracy. Był to postulat nie tylko związków zawodowych, ale i samych firm, które przestrzegając prawa pracy były na słabszej pozycji konkurencyjnej wobec tych, którzy to prawo obchodzili.

Trzeba również podkreślić, że dobrze uregulowane prawo dot. zamówień publicznych – to mniej podatne pole dla działań korupcyjnych. I choć korupcja i szara strefa nie są zjawiskami tożsamymi, mają one wiele zbieżnych charakterystyk, a jedno napędza drugie.

Drugim ważnym instrumentem osiągnięcia celu sprawnego państwa jest e-administracja, która ma na celu ułatwienie procedur i zmniejszenie liczby transakcji nierejestrowanych. Nowoczesna e-administracja jest koniecznym elementem sprawnego państwa, czyli podstawy zrównoważonego rozwoju.

Program e-administracja przewiduje m.in. cyfryzację kluczowych usług publicznych, zwiększenie obrotu bezgotówkowego i wdrożenie inicjatywy tożsamości elektronicznej (eID).

Zakładamy, że dzięki zwiększeniu obrotu bezgotówkowego zostaną znacznie ograniczone nie tylko możliwości rozwoju szarej strefy, ale także zmieszone zostaną koszty funkcjonowania ad-

ministracji. Szacowany wpływ netto do budżetu państwa wynikający z tego strumienia to kwota od kilku do nawet kilkunastu mld złotych.

Kolejne elementy strategii, które bezpośrednio przyczynią się do zmniejszenia szarej strefy – to e-Faktura i e-Paragon, które z kolei pomogą osiągnąć też inne kluczowe cele dla państwa i gospodarki, w tym zwiększenie ściągalności podatków, transparentności działania i wydatków jednostek finansów publicznych oraz obniżenie kosztów administracji i gospodarki, a także uczestnictwo polskich przedsiębiorstw w transgranicznym rynku zamówień publicznych i obrocie gospodarczym UE poprzez włączenie Polski do Jednolitego Europejskiego Rynku Cyfrowego.

Działania podjęte przez Ministerstwo Rozwoju we współpracy z Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Sprawiedliwości powinny w krótkim czasie usprawnić nasze państwo oraz, co istotne, ograniczyć możliwości rozwoju i profesjonalizacji szarej strefy. Wiele planów i założeń zostało już zrealizowanych, w najbliższym czasie będziemy więc mogli wyciągnąć pierwsze wnioski ze skuteczności wprowadzonych zmian. Tryb ciągłej weryfikacji skuteczności stosowanych narzędzi jest bowiem w codziennej praktyce najwłaściwszym sposobem dla walki z szarą strefą. Dodatkowo zaprezentowana w listopadzie Konstytucja dla Biznesu ułatwi życie przedsiębiorcą i zmniejszy liczbę barier i obciążeń, co ułatwi uczciwym przedsiębiorcom rozwój, tworzenie miejsc pracy i budowanie podstaw dla ekspansji na zagranicznych rynkach. Nowe prawo ma budować bowiem przestrzeń współpracy między administracją a biznesem, ponieważ wspólnym mianownikiem silnych gospodarek jest to, że zostały zbudowane właśnie na takiej współpracy – państwa ufającego przedsiębiorcom i przedsiębiorców przestrzegających prawa.



TOMASZ DARKOWSKI
Dyrektor Departamentu Legislacyjnego,
Ministerstwo Sprawiedliwości

PLANY MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI ZMIAN LEGISLACYJNYCH SŁUŻĄCYCH OGRANICZENIU SZAREJ STREFY W POLSCE



Jednym z priorytetów w pracach legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości służących ograniczeniu szarej strefy w Polsce są zagadnienia związane z przeciwdziałaniem oszustwom wymierzonym w sektor przedsiębiorstw.

Przestępczość gospodarcza powoduje zaburzenie gospodarki i godzi w wolny rynek. Jednocześnie jest to najbardziej dynamicznie rozwijająca się gałąź przestępczości, gdyż pozwala na osiągnięcie wielkich korzyści, przy relatywnie niskim ryzyku i kosztach procederu. Z tego względu należy oderwać się od XIX wiecznych dogmatycznych koncepcji związanych z prawem karnym i wprowadzić rozwiązania odcinające sprawców przestępstw od korzyści. Konieczne jest zbliżenie ustawodawstwa polskiego do standardów, które są obecnie rozpowszechnione w ramach OECD, czy UE.

W szczególności należy wymienić tutaj tzw. przepadek rozszerzony i przepadek *in rem*, które będą pozwalały na odebranie mienia pochodzącego z przestępczych źródeł. Projektowane

przepisy powinny pozwalać na orzeczenie przepadku w sytuacji, w której z całokształtu okoliczności wynika, że mienie nie mogło zostać nabyte w oparciu o legalnie ujawnione dochody, a istnieją udowodnione związki osoby posiadającej mienie z grupami przestępczymi lub poważną przestępczością.

Kluczowe w walce z przestępczością gospodarczą są jednak projektowane przepisy dotyczące odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Obecnie obowiązująca ustawa stanowiąca podstawę do odpowiedzialności tych podmiotów była wielokrotnie krytykowana, jako dysfunkcjonalna, choćby ze względu na wymóg prejudykatu wobec sprawcy będącego osobą fizyczną. Konieczne jest przyjęcie zaleceń sformułowanych, choćby przez OECD i wprowadzenie samoistnej odpowiedzialności

podmiotów zbiorowych na wzór rozwiązań obowiązujących w Wielkiej Brytanii, czy Francji.

Szczególną formą tej przestępczości jest przestępczość związana z wyłudzeniami podatku VAT. Ze względu na sposób działania zorganizowanych grup zaangażowanych w tzw. karuzele VAT-owskie, należy się oderwać od tradycyjnego postrzegania tej przestępczości jako przestępczości skarbowej godzącej tylko i wyłącznie w budżet. W przestępstwie te wciągane są nieświadomi tego uczciwi przedsiębiorcy, którzy często są zmuszeni ponieść skutki związane z odpowiedzialnością skarbową.

Pilne podjęcie prac w związku z tą problematyką wynika z przybrania przez zjawisko oszustw podatkowych olbrzymiej skali, przynoszącej Skarbowi Państwa wielomiliardowe straty. Dynamika wzrostu tej przestępczości jest przy tym wysoka i zdaje się wręcz zagrażać stabilności budżetowej państwa. Według danych PricewaterhouseCoopers w listopadzie 2015 r. straty Skarbu Państwa spowodowane przez oszustwa związane z podatkiem VAT szacowano od 36,5 do 58,5 mld zł. W latach 2011-12 wartość zabezpieczeń majątkowych zastosowanych w postępowaniach przygotowawczych we wszystkich kategoriach spraw wyniosła jedynie 732 mln zł. Trzeba przy tym pamiętać, że jest to kwota ogółem, obejmująca wszystkie prowadzone sprawy, nie tylko o wyłudzenia podatkowe, a jest to zaledwie 1,14 % uszczupień wpływów podatkowych z VAT z lat 2011-12, które mogły wynieść nawet 64 mld zł. Dla porównania można wskazać, że deficyt budżetu państwa w 2015 r. wyniósł niecałe 50 mld zł.

Trend rosnący w odniesieniu do uszczupień podatkowych Skarbu Państwa z powodu wyłudzeń podatku VAT wykazuje wyższą dynamikę niż średnia w krajach Unii Europejskiej. Według raportów Komisji Europejskiej w latach 2010-2013 luka w VAT w Polsce wzrosła z 18 proc. do 27 proc. możliwych do osiągnięcia dochodów z tego podatku. W kolejnych latach nie udało się istotnie ograniczyć tego zjawiska. **W ocenie NIK, w latach 2012 i 2013 organy skarbowe nie były w stanie efektywnie zwalczać i zapobiegać oszustwom w zakresie podatku VAT – zwiększały się kwoty uszczupień podatkowych, w porównaniu do osiągniętych strat odzyskiwane kwoty w wyniku wydanych decyzji wymiarowych były niewielkie. W ocenie NIK znacznie niższe dochody z podatku VAT w 2013 r. (o 7,4 mld zł) w stosunku do roku 2011 były spowodowane nasileniem się procederu oszustw podatkowych.**

Z danych Najwyższej Izby Kontroli wynika, że systematycznie wzrasta, liczona przede wszystkim kwotowo, wielkość wykrytych przez organy kontroli skarbowej czynności fikcyjnych. W 2013 r. organy kontroli skarbowej wykryły fikcyjne faktury na kwotę 19,7 mld zł, w 2014 r. na kwotę 33,7 mld zł, a w 2015 r. już na kwotę 81,9 mld zł.

Podatek VAT pełni bardzo istotną rolę dla finansów państwa, gdyż przynosi główną część dochodów budżetowych. Według raportu Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych dla Komisji Europejskiej podatek VAT odpowiadał za od 36 % w 2009 roku do 44 % dochodów budżetowych w 2012 i 2014 roku. Rząd w projekcie budżetu zaplanował na 2016 r. 129 mld zł wpływów z podatku VAT, czyli o 8 mld zł (6 %) więcej niż w roku ubiegłym, ale i tak udział tego podatku w dochodach budżetu byłby niższy w porównaniu z 2014 r. Polska luka w VAT wynosiła w 2013 r. 26,7 % potencjalnego podatku, jaki mógłby zostać pobrany. Jest to niemal dwukrotnie więcej niż wynosi unijna średnia.

Obecne regulacje prawne są niewystarczające dla skutecznego przeciwdziałania i zwalczania oszustw podatkowych. Zagrożenie tych czynów jedynie sankcjami wynikającymi z Kodeksu karnego skarbowego trudno uznać za wystarczające, szczególnie w sytuacji, gdy powodują one znaczne uszczuplenia dochodów budżetowych. Co do zasady, zgodnie z Kodeksem karnym skarbowym kara pozbawienia wolności trwa najkrócej 5 dni, a najdłużej – 5 lat (art. 27 § 1 k.k.s.). Nawet jednak kara nadzwyczajnie obostrzona w trybie art. 38 § 2 k.k.s. nie może jednak przekroczyć 10 lat kary pozbawienia wolności (art. 28 § 2 k.k.s.).

Kary stosowane przez sądy w tego typu sprawach są rażąco nieadekwatne do stopnia społecznej szkodliwości omawianych przestępstw. W przypadku kwalifikowania rozpatrywanych zachowań sprawczych z Kodeksu karnego skarbowego orzekanie kar bezwzględnych pozbawienia wolności nawet w sytuacji skazania za wielomilionowe uszczuplenia dokonywane w ramach działalności zorganizowanych grup przestępczych należy do wyjątków. Dla zilustrowania dotychczasowej praktyki wystarczy wskazać, że w okresie 2014-2016, w sprawach, których przedmiotem były wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT co najmniej dużej wartości, zapadły wyroki wobec 253 osób, z czego jedynie 31 osób skazanych zostało na kary pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia ich wykonania. Tylko w latach 2014-2015 prowadzono postępowania przygotowawcze, których przedmiotem były wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT co najmniej dużej wartości w rozumieniu art. 53 § 15 k.k.s., w 360 sprawach, w których łączna kwota wyłudzonego podatku VAT wyniosła 9,9 mld zł (dane Prokuratury Krajowej). Co gorsza, w wielu wypadkach reakcja organów państwa, zarówno skarbowych, jak i ścigania, ogranicza się do stwierdzenia wystawienia faktury w sposób nierzetelny albo posługiwania się takim dokumentem, a w konsekwencji do oskarżenia tylko z art. 62 § 2 k.k.s. Zagrożenie karą grzywny do 240 stawek dziennych, jaką przewiduje ten przepis, nie spełnia żadnych celów tak prewencji ogólnej, jak i szczególnej. Świadczy o tym praktyka, w której wielokrotnie te same osoby w kolejnych sprawach nadal pełnią rolę tzw. „słupa”, wystawiając niemal zawodowo na użytek innych osób fikcyjne faktury.

Co gorsza, nie obawiając się kary, nie współpracują z organami ścigania. Sytuacja układa się zatem po myśli członków grup przestępczych, którzy mają bardzo duże szanse pozostać w cieniu. To bowiem na odpowiedzialności tzw. „słupów” ma w zamysł organizatorów procederu zakończyć się reakcja karna.

Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło więc prace nad nową koncepcją odpowiedzialności karnej za czyny prowadzące do wyłudzeń podatkowych, polegającej przede wszystkim na penalizacji w prawie karnym powszechnym fałszowania faktur VAT jako elementu warunkującego dokonywanie oszustw w zakresie tego podatku. Faktura jest podstawowym dokumentem obrazującym zajście transakcji gospodarczych. Stąd też fałszerstwo takiego dokumentu prowadzi do wytworzenia błędnego wyobrażenia o przebiegu transakcji gospodarczych, a przez to umożliwia dokonywanie oszustw podatkowych.

Założeniem projektowanych regulacji jest wprowadzenie do prawa karnego powszechnego, czyli do Kodeksu karnego, typów czynów polegających na fałszu materialnym (podrobieniu lub przerobieniu) oraz intelektualnym (podanie nieprawdy) faktur VAT, w oderwaniu od samego uszczuplenia podatkowego. Chodzi bowiem o to, by tego typu zachowania zmierzające do nielegalnego uzyskania środków finansowych kosztem budżetu państwa stały się nieopłacalne, a odpowiednio surowa sankcja karna miała walor odstraszający potencjalnych sprawców. Jest bowiem oczywiste, że osoby popełniające przestępstwa karno-skarbowe w większym stopniu niż sprawcy przestępstw kryminalnych planują swe działania, dokonując swego rachunku zysków i strat związanych z ich popełnianiem. Nie stoi to na przeszkodzie możliwości kwalifikowania zachowań o mniejszej społecznej szkodliwości czynu (zwłaszcza jeżeli ich skutkiem będzie uszczuplenie dochodów budżetowych w niższej wysokości) z przepisów Kodeksu karnego skarbowego, w szczególności z jego art. 62 § 1 i 2.

Takie ujęcie przedmiotu karalności jest bardziej właściwe dla prawa karnego powszechnego, gdyż represja skierowana przeciwko sprawcom uszczupień należności publicznoprawnych jest domeną prawa karnego skarbowego. Z kolei koncentrując się na penalizacji przestępstw przeciwko dokumentom (wiarygodności faktur) można osiągnąć skutek w postaci unicestwienia najważniejszego instrumentu służącego wyłudzeniom podatku VAT. Ze wskazanych założeń wynika również formuła przyjęcia gradacji typów czynów zabronionych – podstawowego i kwalifikowanego. Są one uzależnione od wysokości kwoty należności ogółem, uwidocznionej na fakturze. Przyjąć trzeba bowiem, że przestępne działania w odniesieniu do faktur opiewających na wyższe kwoty należności mają prowadzić również do uzyskania nienależnych zysków w większym rozmiarze. Biorąc pod uwagę to, że dobrem chronionym prawem karnym jest w tym wypadku wiarygodność dokumentów, może się jednak w konkretnych wypadkach zdarzyć, że pomimo odniesienia się w fakturze do kwoty należności ogółem o znacznej lub wielkiej wartości, bezprawna korzyść majątkowa osiągnięta w ten sposób będzie relatywnie niewysoka. Wówczas, w takiej atypowej sytuacji będzie można skorzystać z przepisu statuującego uprzywilejowany typ czynu – wypadek mniejszej wagi (projektowane art. 270a § 3, art. 271a § 3 k.k.). Zastosowanie kwalifikacji związanej z wypadkiem mniejszej wagi może nastąpić niezależnie od kwoty wyszczególnionej na fakturze, bowiem możliwe są do przewidzenia również sytuacje, w których wystawienie faktury nawet na wielomilionowe kwoty nie wywoła istotnych negatywnych skutków.

Proponowane regulacje zostały przyjęte przez Radę Ministrów i skierowane do Sejmu celem dalszych prac legislacyjnych.

Korupcja jako przejaw szarej strefy

perspektywa polska a rozwiązania międzynarodowe

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

prof. UW dr hab. Beata Gruszczyńska, dr Konrad Buczkowski
dr Marek Marczewski, mgr Paweł Bachmat

SZARA STREFA GOSPODARCZA A BADANIE ZJAWISKA KORUPCJI W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ



Szara strefa rozumiana jako część obrotu gospodarczego prowadzonego poza kontrolą państwa jest zjawiskiem występującym we wszystkich gospodarkach światowych, w tym również w państwach należących do Unii Europejskiej.

Obejmuje ona tak działalność nielegalną, naruszającą obowiązujące przepisy prawa, działalność ukrytą, czyli taką, która co prawda nie jest sprzeczna z prawem, ale obejmuje transakcje niezgłaszane organom państwowym w celu uniknięcia procedur administracyjnych, jak też działalność „nieformalną”, która nie podlega jakimkolwiek rejestrowaniu i dotyczy przede wszystkim osób fizycznych świadczących usługi na rzecz innych osób lub przedsiębiorstw („praca na czarno”)¹.

Szara strefa wpływa na prawidłowe funkcjonowanie gospodarki zaburzając jej konkurencyjność. Jednym z czynników mających

związek z jej kształtowaniem są zjawiska korupcyjne. Korupcja wpływa na całą gospodarkę, w tym prawidłowe zarządzanie środkami publicznymi. Szacuje się, że kosztuje ona gospodarkę Unii Europejskiej 120 mld EUR rocznie, niewiele mniej niż wynosi roczny budżet Wspólnoty². Szczególnie wysokie koszty korupcja może spowodować w ramach procedur przetargowych, związanych z finansowanymi ze środków europejskich zamówieniami publicznymi³. W skrajnych przypadkach prowadzić może do podważenia zaufania obywateli do instytucji i procesów demokratycznych, a tym samym może również kreować gospodarkę nieobserwowaną.

² Za: Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE, COM(2014) 38, Bruksela, 3 lutego 2014 r., s. 3.

³ Ocenia się, że rocznie około jednej piątej PKB UE przeznaczane jest przez organy publiczne i podmioty prawa publicznego na zamawianie towarów, robót budowlanych i usług. Około 20% tej puli dotyczy zamówień przekraczających progi, powyżej których zastosowanie mają unijne przepisy dot. zamówień publicznych. Zob. ibidem, s. 24.

¹ Zob. Dz. Urz. UE L174, 23 czerwca 2013 r., s. 352.

IMPLEMENTACJA KONWENCJI NZ PRZECIWKO KORUPCJI DO PRAWA POLSKIEGO

Warto zauważyć, że zagadnień zwalczania korupcji dotyczy szereg aktów prawa międzynarodowego, wśród których jednym z istotniejszych jest Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w roku 2003, a przez Polskę ratyfikowana 6 grudnia 2006 r.⁴ Obliguje ona państwa – strony do implementacji jej postanowień do prawa krajowego. Szczególnie istotne jest wprowadzenie do systemu krajowego prawa karnego typów przestępstw korupcyjnych przewidzianych w Rozdziale III Konwencji (art. 15-22). Analiza polskiego ustawodawstwa karnego wskazuje, że implementacja konwencyjnych uregulowań w tym zakresie nastąpiła tylko częściowo. O pełnym wdrożeniu można mówić jedynie w odniesieniu do przestępstw: przekupstwa krajowych funkcjonariuszy publicznych (art. 15 Konwencji), przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych (art. 16) oraz nadużycia funkcji (art. 19). Częściowej implementacji dokonano w przypadku przestępstwa malwersacji, sprzeniewierzenia lub innego nadużycia mienia przez funkcjonariusza publicznego (art. 17 Konwencji), płatnej protekcja lub handlu wpływami (art. 18 Konwencji), przekupstwa w sektorze prywatnym (art. 21 Konwencji) oraz malwersacji mienia w sektorze prywatnym (art. 22). Nie zostało natomiast implementowane do polskiego kodeksu karnego przestępstwo nielegalnego wzbogacenia się funkcjonariusza, tj. znaczącego wzrostu mienia urzędnika państwowego, którego nie może on w sposób rozsądny wyjaśnić w odniesieniu do swoich legalnych zarobków (art. 20 Konwencji). Podkreślić przy tym należy, że sposób implementacji tych przepisów nie został przez Konwencję określony, a zatem każde państwo przeprowadzało go w sposób zgodny z własnym systemem prawa karnego.

WYBRANE REZULTATY BADAŃ NAD KORUPCJĄ

Implementacja Konwencji antykorupcyjnej Narodów Zjednoczonych do prawa krajowego to – obok zagadnień prawnokarnych – również istotny problem związany z dostosowaniem i weryfikacją systemów sprawozdawczych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Badanie statystyczne zainicjowane przez Komisję Europejską rozpoczęło w 2010 roku i obok zgromadzenia danych dotyczących korupcji miało ono również cel natury metodologicznej, tj. ujednolicenie klasyfikacji przestępstw korupcyjnych zgodnie z artykułami Konwencji oraz standaryzację mierników statystycznych. Pierwszy etap obejmował analizę dostępności danych sprawoz-

dawczych zarówno policyjnych, jak i sądowych według jednolitych standardów statystycznych⁵. Wśród mierników statystyki policyjnej wyodrębniono liczbę wszczętych postępowań oraz liczbę podejrzanych o popełnienie przestępstwa z poszczególnych artykułów Konwencji⁶. Na podstawie statystyki sądowej zgromadzono informacje o liczbie skazań nieprawomocnych oraz prawomocnych, a także dane o uniewinnieniach i warunkowych umorzeniach postępowania, a także wskaźniki charakteryzujące praktykę karania, tj. odsetek kary bezwzględnej pozbawienia wolności oraz kary pozbawienia wolności z warunkowych zawieszeniem.

Opracowany raport ujawnił niejednorodność systemów statystycznych związanych, m.in. z różnicami w procedurach karnych, polityce ścigania i karania sprawców przestępstw. Warto dodać, że w przypadku przestępstw korupcyjnych niespójność statystyk spowodowana jest także wielością instytucji gromadzących informacje statystyczne, np. w Polsce dane o wszczętych postępowaniach są rejestrowane odrębnie przez policję, Centralne Biuro Antykorupcyjne i prokuraturę. Z analizy dostępności danych sprawozdawczych w poszczególnych państwach Unii Europejskiej wynika ponadto, że zaledwie połowa z nich mogła dostarczyć informacje według odpowiednich kategorii statystycznych.

Ze wstępnego Raportu Komisji Europejskiej⁷ dotyczącego urzędowych danych wynika, że w Polsce w latach 2011–2013 nastąpił spadek liczby wszczętych postępowań odnośnie do przekupstwa (artykuł 15 Konwencji) o prawie jedną czwartą, w Bułgarii i Słowacji – o jedną trzecią, zaś w Słowenii o połowę. W Chorwacji natomiast liczba postępowań zwiększyła się dwukrotnie, a w Estonii o prawie półtora raza. Nieco mniejszy wzrost odnotowano w Austrii i na Węgrzech – o połowę.

Analiza informacji dotyczących praktyki karania przestępstwa przekupstwa pokazuje, że w większości państw Unii sądy zdecydowanie częściej orzekały karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania niż karę bezwzględną pozbawienia wolności⁸.

⁵ Pracownicy Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości prof. B. Gruszczyńska i dr K. Buczkowski są przedstawicielami ze strony Polski w Grupie Ekspertów Komisji Europejskiej DG on Policy Needs for Data on Crime EU, w ramach której opracowano metodologię badań porównawczych na temat przestępstw korupcyjnych.

⁶ Zob. też K. Buczkowski, B. Gruszczyńska, *Przestępczość korupcyjna z perspektywy badań porównawczych*, [w:] *Prawo wobec problemów społecznych. Księga jubileuszowa profesor Eleonory Zielińskiej*, Warszawa 2016.

⁷ Niepublikowany.

⁸ Przykładem mogą być: Polska, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Węgry, Rumunia, Słowacja. Natomiast w przypadku Niemiec, Francji i Litwy częściej orzeka się karę bezwzględną pozbawienia wolności niż karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania.

⁴ Dz.U. z 2007 r., Nr 84, poz. 563.

BADANIA WIKTYMIZACYJNE

Urzędowe statystyki odnoszą się jednak jedynie do części przestępczości, tej, która znana jest organom ścigania. Liczba przestępstw, w tym również o charakterze korupcyjnym, nieujawniona lub niezarejestrowana, czyli tzw. *ciemna liczba* jest w tym przypadku wyjątkowo duża i trudna do oszacowania. Przestępczość ujawniona zależy bowiem od wielu czynników, w tym m.in. postaw wobec przestrzegania prawa i skłonności do zgłaszania przestępstw, zaufania do policji, charakteru przestępstwa, efektywności wymiaru sprawiedliwości, w tym przede wszystkim szybkiej reakcji wobec sprawców przestępstw.

Do oszacowania skali przestępczości nieujawnionej (*ciemnej liczby*), a zatem i przestępczości rzeczywistej wykorzystuje się wyniki badań wiktyimizacyjnych opartych na specjalnie opracowanych narzędziach badawczych. W międzynarodowych badaniach tego typu, np. International Crime Victim Survey (ICVS), które w Polsce koordynował Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, pytano również o łapownictwo⁹. Rozmiary łapownictwa w Polsce, podobnie jak w pozostałych państwach byłego bloku socjalistycznego biorących udział w badaniu (Bułgaria, Węgry oraz Estonia) były kilkukrotnie większe niż w państwach Europy Zachodniej, z wyjątkiem Grecji, w której skala korupcji okazała się rekordowo wysoka.

Niewątpliwie korupcja wywiera wpływ na jakość funkcjonowania przedsiębiorstw. Z tego między innymi powodu od kilku lat w ramach Eurobarometru zbierane są na ten temat opinie przedstawicieli firm i przedsiębiorstw ze wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej¹⁰. Wyniki Eurobarometru wskazują np., że w 2015 r. w Polsce aż 82% respondentów zgadzało się ze stwierdzeniem, że kumoterstwo i korupcja szkodzi konkurencyjności firm (w Unii tę kategorię odpowiedzi wybierało średnio 68% respondentów). Na pytanie czy problem korupcji jest rozpowszechniony w kraju, odpowiedzi twierdzącej udzieliło około 2/3 polskich respondentów, podczas gdy w innych krajach unijnych odsetek było nieco wyższy – około 71%. Rezultaty Eurobarometru potwierdzają inne badania wskazujące na nepotyzm, kumoterstwo, nietransparentne procedury, korupcję jako czynniki zakłócające prawidłowe funkcjonowanie przedsiębiorstw, organizacji i instytucji. Ograniczenie wpływu tych czynników powinno być priorytetowym zadaniem elit politycznych.

BADANIA AKTOWE PRZESTĘPSTW KORUPCYJNYCH

Wartościową metodą badawczą, która stwarza szerokie możliwości analizy przestępstwa korupcyjnego oraz procesowej reakcji organów wymiaru sprawiedliwości na fakt jego popełnienia jest badanie akt postępowań karnych (w skrócie: badanie aktowe). Przy zachowaniu poprawności metodologicznej, przejawiającej się m.in. w rzetelnym przygotowaniu próby badawczej oraz opracowaniu precyzyjnej ankiety służącej gromadzeniu danych, badanie aktowe daje szansę na zagospodarowanie tych aspektów analizy zjawiska przestępczości korupcyjnej, które dla pozostałych metod badawczych pozostają nieuchwytnie. W tym sensie stanowi ona metodę komplementarną i samodzielną względem innych metod badawczych wykorzystywanych w naukach penalnych (analizy dogmatycznej, statystycznej, badania ankietowego kierowanego do respondentów).

W Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości od 2005 r. prowadzone są badania aktowe wybranych typów przestępstw korupcyjnych. Na podstawie dokonanej w ich toku analizy dokumentów czynności procesowych udało się m.in. odtworzyć faktyczne sposoby popełniania przestępstw korupcyjnych poszczególnych typów. Ustalono na przykład, że połowa płatnych protektorów, którzy dopuścili się przestępstwa z art. 230 § 1 lub 2 k.k. równolegle zrealizowała znamiona przestępstwa oszustwa (art. 286 § 1 k.k.), w tym sensie, że podejmując się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za łapówkę lub jej obietnicę, nigdy nawet nie zamierzała zrealizować swego zobowiązania¹¹. Z kolei, jak się okazało, sprawca kwalifikowanego typu przekupstwa z art. 229 § 3 k.k. swoją korupcyjną ofertę kierował najczęściej do egzaminatora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego (53% przypadków), następnie do policjanta (32% przypadków)¹². Wyniki te wskazują pośrednio na dwa obszary pełnienia funkcji publicznej najbardziej narażone na pospolitą korupcję. Wieloletnie badania częściowe pozwoliły również stwierdzić, że najczęściej wykorzystywanym przez sprawców środkiem korupcji jest określona kwota pieniędzy, dotyczy to ponad 90% wszystkich osądzonych przypadków łapownictwa. Z kolei przypadki korzyści osobistej średnio odnotowano jedynie na tle ok. 3% przypadków.

Badania aktowe doskonale nadają się do weryfikacji wprowadzonych przez ustawodawcę uregulowań prawnokarnych. Pozwalają na ich ocenę z perspektywy faktycznej realizacji założonych celów polityki karnej. Rzucają także światło na sposób stosowania ich przez organy wymiaru sprawiedliwości. W dniu 1.07.2013 r. wszedł w życie przepis gwarantujący bezkarność sprawcom czynnej strony łapownictwa, którzy poinformowali o fakcie przekupstwa organy ścigania (art. 229 § 6 k.k.), otwierając tym samym drogę do wyeliminowania skorumpowanego urzędnika publicznego. Chociaż rozwiązanie to wzbudziło pewne kontrowersje teoretyków i praktyków prawa, jego praktyczną przydatność potwierdziły badania aktowe. W 99% przypadków dzięki informacjom uzyskanym od denuncjatorów udało się postawić zarzuty osobie, która przyjęła łapówkę¹³.

Weryfikacja w drodze badania aktowego może prowadzić także do krytycznej oceny obowiązującego stanu prawnego i sformułowania konkretnych postulatów pod adresem ustawodawcy. Warto w tym miejscu wspomnieć o potrzebie skodyfikowania kontratypu zwyczajowych podarunków. Badania dowiodły, iż wobec braku takiej podstawy w prawie materialnym, organy prowadzące postępowanie karne, stając wobec takich przypadków, z konieczności uciekają się przy umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania do innych instytucji jak wypadek mniejszej wagi (art. 228 § 2 k.k. i art. 229 § 2 k.k.) albo znikoma społeczna szkodliwość czynu (art. 1 § 2 k.k.). W ten sposób starają się potraktować sprawcę łagodniej, choć przywołane tu instytucje nie w pełni oddają prawnokarną ocenę jego zachowania¹⁴. W innym badaniu wykazano, że sądy, działając *contra legem*, rozszerzyły w praktyce zakres stosowania przepisów gwarantujących łagodniejszą odpowiedzialność za tzw. wypadek mniejszej wagi (art. 228 § 2 k.k. i art. 229 § 2 k.k.) na przypadki, w których udzielenie albo przyjęcie łapówki następuje z naruszeniem przepisów prawa¹⁵. Choć praktyka ta nie znajduje podstawy w obowiązujących przepisach k.k., a nawet pozostaje z nimi w oczywistej sprzeczności, tym niemniej daje do myślenia, że sądy dostrzegły praktyczną potrzebę łagodniejszego potraktowania sprawców przestępstw sprzedajności i przekupstwa osoby pełniącej funkcję publiczną, popełnionych z drobnym naruszeniem przepisów prawa wprowadzenia. Konsekwentnie do tego ustalenia, badanie aktowe doprowadziło do postawienia wniosku o potrzebie wprowadzenia nowej regulacji – wypadku mniejszej wagi od typów określonych w art. 228 § 3 k.k. i art. 229 § 3 k.k.

Pod rządami obowiązującego kodeksu karnego polski ustawodawca zidentyfikował wiele obszarów potencjalnie zagrożonych praktykami korupcyjnymi, w których walka z korupcją ma być prowadzona przy wykorzystaniu przepisów prawa karnego. Poza pełnieniem funkcji publicznej, wśród nich znalazły się instytucja wyborów i referendum, zawody sportowe, działalność biznesowa, rynek leków, czy środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych. Skutkowało to wprowadzeniem licznych nowych typów przestępstw, których przydatność w walce z plagą korupcji nie została dotychczas zweryfikowana. Otwiera to obiecującą perspektywę przed badaniami aktowymi.

UWAGI KOŃCOWE

Przedstawione powyżej wybrane wyniki badań – statystycznego obejmującego całą Unię Europejską oraz aktowego – odnoszącego się do polskiego ustawodawstwa karnego w zakresie przestępstw korupcyjnych pokazują, jak istotny jest to problem w kontekście przejrzystości procesów gospodarczych i jak wiele szkód może wyrządzić w odniesieniu do zaufania do państwa.

Na zakończenie warto jeszcze zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, w miarę rzetelny i prawdziwy obraz zjawisk korupcyjnych jest możliwy, jeżeli poszczególne państwa będą dysponować spójnym systemem statystycznym zarówno w zakresie sprawozdawczości policyjnej, jak i sądowej. Po drugie, istnieje pilna potrzeba kontynuowania badań umożliwiających szacowanie rozmiarów przestępstw o charakterze korupcyjnym, tj. badań typu wiktyimizacyjnego. Znajomość rozmiarów korupcji stanowi podstawę przeciwdziałania i zwalczania tych negatywnych zjawisk, a w dalszej perspektywie może również pomóc w ograniczeniu szarej strefy gospodarczej.

⁹ W badaniu ICVS'2004/2005 roku treść pytania była następująca: „Czy w ostatnim roku ktoś z urzędników państwowych, np. celnik, policjant, sędzia, inspektor żądał lub oczekiwał łapówki za załatwienie Pana/Pani sprawy?”, por. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, Atlas Przestępczości w Polsce 4, Oficyna Naukowa, 2009, s. 283.

¹⁰ *Businesses' attitudes towards corruption in the EU, European Commission, December 2015*, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084>

¹¹ P. Bachmat, *Czynna i bierna strona płatnej protekcji. Akt korupcji, sądowa kwalifikacja czynu*, Archiwum Kryminologii, 2013, t. XXXII, s. 312-113.

¹² Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, *Raporty z badań*, rok 2014 [290]. <http://www.iws.org.pl/raporty-1>

¹³ P. Bachmat, *Uregulowania służące rozerwaniu solidarności uczestników koniecznych przestępstw korupcyjnych na przykładzie przepisów art. 229 § 6, art. 230a § 3, art. 296a § 5, art. 296b § 4 k.k.*, Prawo w Działaniu 2010, nr 8, s. 219-220.

¹⁴ P. Bachmat, *Atypowe przypadki korupcji w ocenach sądów i prokuratur na przykładzie przestępstw z art. 228 i 229 k.k.*, Archiwum Kryminologii 2013, t. XXXV, s. 281-282.

¹⁵ P. Bachmat, *Drobna korupcja na przykładzie przestępstw z art. 228 § 2 k.k. i art. 229 § 2 k.k. w ujęciu doktryny i ocenach sądów*, Prawo w Działaniu, 2012 nr 11, s. 193-194.



DRAGO KOS
Przewodniczący grupy roboczej ds. problemu łapówkarstwa,
Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

NIKT NIE MOŻE PRZECHOWYWAĆ DOCHODÓW Z KORUPCJI



Prawdziwi przestępcy uważają pobyt w więzieniu za rodzaj „ryzyka zawodowego” i nie przejmują się zbytnio w przypadku, gdy zostaną skazani. Sytuacja zmienia się dramatycznie, jeśli kapitał, który został zdobyty w wyniku popełnienia przestępstwa, w szczególności korupcji, zostanie na początku zajęty, następnie skonfiskowany i zabrany. To jest najgorsze co może się przytrafić przestępcy: po tym, jak poświęcił tak dużo uwagi i energii, nagle traci źródło korzyści.

Jasnym jest, że środki takie, jak zajęcie majątku czy jego konfiskata, muszą być zastosowane zgodnie z prawem. Jakakolwiek ingerencja w czyjeś prawo do własności musi mieć podstawę prawną, w przeciwnym wypadku konstytucyjność takich środków mogłaby być poważnie zakwestionowana. Z tego powodu, by zwiększyć efektywność postępowań karnych, państwa zaczęły poprawiać ustawodawstwo tak, by umożliwić sądom pozbawianie nielegalnie zdobytych korzyści i aby przywrócić praworządność.

Standardy w tej sprawie zaczęły być rozwijane w wielu krajach. Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych urzędników państwowych w międzynarodowych transakcjach handlowych zobowiązuje państwa do „podejmowania takich

działań, jakie są konieczne, do tego, aby łapówka i dochody z korupcji zagranicznych urzędników państwowych lub mienie, które odpowiada wartościom dochodu, podlegały zajęciu lub konfiskacie, albo sankcjom pieniężnym o porównywalnej skali”.

Ten wymóg jest przestrzegany w różnym stopniu przez większość państw z grupy roboczej OECD ds. przekupstwa, które mają świadomość, że to nie samo skazanie ma duże znaczenie, ale konfiskata majątku pochodzącego z korupcji, która demotywuje jej uczestników, a nawet doprowadza do rozwiązania zorganizowanych grup przestępczych. Zatem, państwa wprowadziły, czasami bardzo różne, mechanizmy, dzięki którym mogą pozbawiać przestępców dochodów z korupcji.

Różnorodne reżimy konfiskaty i zatrzymania majątku próbują znaleźć odpowiedzi na kilka bardzo ważnych pytań, których połączenie potrafi wyznaczyć różnice między efektywnym i nieefektywnym systemem konfiskaty i zajęć w kraju.

Krajowe wykładnie prawa mają najpierw tendencję do definiowania podmiotów konfiskaty i zajęcia. Przy próbach przestrzegania wymogów konwencji OECD, kraje używają różnej terminologii co do tego co można skonfiskować¹, ale to jest mniej więcej jasne, że wszystkie formy łapówek i dochodów z korupcji muszą zostać objęte – w formie oryginalnej lub przetworzonej, przekształconej albo przemieszanej. Jako jeden ze sposobów wyjścia, w przypadku kiedy oryginalny kapitał już nie istnieje, państwa zastosowały konfiskatę dóbr o podobnej wartości, która polega na konfiskacie innych dóbr, w szczególności pieniędzy.

Czasami kraje stosują różne reżimy konfiskaty dla poszczególnych rodzajów dóbr. Obowiązkowe w przypadku łapówek i bezpośrednich dochodów z korupcji oraz nieobowiązkowe nałożone na narzędzia użyte podczas dopuszczania się czynów niedozwolonych lub dla obiektów wyprodukowanych przy popełnieniu przestępstwa, jakim jest korupcja.

Jednym z kluczowych problemów z zastosowaniem w praktyce przepisów dotyczących zajęcia i przede wszystkim konfiskaty okazała się być kwestia odpowiedzialności za dostarczenia dowodów. Czy prokuratura musi udowodnić, że poszczególne przedmioty pochodzą z korupcji, czy to adwokaci powinni udowadniać, że zostały one nabyte w sposób legalny. Pomimo wielu problemów opartych na nieporozumieniu, że przesuwanie ciężaru udowadniania pochodzenia dóbr z państwa na obrońców jest złamaniem zasady domniemania niewinności, coraz więcej państw odnosi sukces,² efektywnie zbierając kapitał pochodzenia przestępczego poprzez używanie właśnie takiego systemu odwróconej odpowiedzialności.

Większość państw członkowskich grupy roboczej OECD ds. przekupstwa stosuje dwa rodzaje postępowania związanego z konfiskatą łapówek i majątku: pierwszą opartą na skazaniu i drugą wykorzystującą inną podstawę niż wyrok skazujący. Użycie pierwszej formy jest ograniczone do procesów karnych po skazaniu oskarżonego,³ podczas gdy druga forma jest używana zarówno w procesach karnych jak i innego rodzaju i do zastosowania nie wymagane jest skazanie oskarżonego.

Poza represyjnym skutkiem konfiskaty, środki zdobyte w jej wyniku mają wiele innych zastosowań: naprawienie szkody,⁴ odzyskanie dóbr,⁴ funkcja dodatkowego środka dla organów odpowiedzialnych za egzekwowania prawa itd. Czasami też specjalne agencje publiczne,⁵ które powoływane są do utrzymania wartości skonfiskowanych dóbr oraz do zarządzania nimi, uzyskują nad wyraz dobre wyniki.

Jak w wielu innych przypadkach, współpraca międzynarodowa jest bardzo ważna, aby namierzać, konfiskować i odzyskiwać majątek; jednakże w tym przypadku zwykłym problemom prawnym⁶ towarzyszy zróżnicowane stanowisko polityków w kwestii zwrotu, czasami wielkich, ilości zajętych i skonfiskowanych dóbr. Na początku zainteresowane państwa nie chciały zwracać majątku, który spoczywał już w ich bankach i z zasady odmawiały jego zwrotu. Dzisiaj, chociaż sytuacja się znacznie poprawiła, lista krajów, które udzielają znaczącej i efektywnej pomocy, jest wciąż niewystarczająca. Poza innymi praktycznymi osiągnięciami w tej dziedzinie, jest to bardzo prosty sposób ocenienia prawdziwego zaangażowania i chęci państwa do międzynarodowej współpracy i do aktywnego stosowania prawa.

Z tego powodu, grupa robocza OECD, poza rozwojem prawnym i instytucjonalnym, wciąż uważa monitorowanie swoich krajów członkowskich za absolutny priorytet.

¹ Na przykład w Norwegii: „dochody z korupcji”, „przedmioty wyprodukowane lub podległe korupcji”, „przedmioty użyte lub z zamiarem użycia do niedozwolonego aktu korupcji”, „ilość odpowiadająca wartości łapówki lub dochodu”.

² Wielka Brytania, kraje skandynawskie itd.

³ Osoba fizyczna lub osoba prawna

⁴ Grupa Robocza ds. Prania „Brudnych” Pieniędzy definiuje odzyskiwanie dóbr jako „zwrot reparacji nielegalnych dochodów z przestępstwa, gdzie te dochody są w innych państwach

⁵ W Belgii, Francji, Holandii.

⁶ Różnice w definicjach, różne podstawy prawne, różne rodzaje dochodów, itd.



REYNOLDO GOTO
Koordynator, Grupa robocza ds. antykorupcji, Global Compact Network Brazil
i Dyrektor ds. zgodności, Siemens Brazil

UN GLOBAL COMPACT W BRAZYLII WALKA Z KORUPCJĄ W WYMAGAJĄCYM ŚRODOWISKU



W prasie brazylijskiej nie ma tygodnia bez nagłówka dotyczącego korupcji; niestety, poprzez skandale tego typu odkrywamy najgorszą część naszej historii.

Zainteresowanie mediów tym tematem jest z pewnością dobrym znakiem – otwiera możliwość lepszej przyszłości, ponieważ brazylijskie społeczeństwo już rozumie, że korupcja jest wielką przeszkodą dla rozwoju społecznego i gospodarczego. Mobilizacja do aktywnej walki z korupcją jest wyraźna. To nie jest już dyskusja wyłącznie między specjalistami, tylko bieżący temat dyskusowany przez całe społeczeństwo.

Przechodzimy przez historyczny moment z dużymi zmianami w przepisach normujących walkę z korupcją, nowy Clean Company Act (Prawo nr. 12,846/2013) uzgadnia działania Brazylijczyków z międzynarodowymi wytycznymi od OBWE (Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie), OPA (Organizacja Państw Amerykańskich) i UN Global Compact. Egzekwowanie prawa i wynikające stąd konsekwencje dla ważnych wykonawców zmieniają dodatkowo brazylijską szarą strefę.

Prywatny sektor gospodarki powinien przodować w tych zmianach kulturowych; dlatego UN Global Compact wspomaga tę transformację w Brazylii poprzez aktywne dyskusje, materiały edukacyjne i warsztaty, tak aby w efekcie ułatwić lokalnym firmom wdrażanie i poprawę systemów zgodności.

W Brazylii istnieje bardzo zaangażowana grupa zadaniowa, która liczy ponad 25 aktywnych firm o bardzo zróżnicowanych profilach, z wielu sektorów i o różnych wielkościach. Tak więc istnieje bardzo dobry impuls do implementacji tych zmian i nowe przywództwo rozwijane są także w Brazylii.

Pierwsze aktywności UN Global Compact w Brazylii były skupione na dyskusji o podstawowych zasadach ustanowienia sprawnego systemu zgodności. W oparciu o doświadczenia najlepszych międzynarodowych praktyk zorganizowany został lokalny warsztat,

na którym odbyły się już 4 sesje, bez dodatkowych kosztów dla uczestniczących firm. Wyższy poziom kierownictwa, kody postępowania, kanały informowania o nieprawidłowościach, sankcje dyscyplinarne, szkolenia i komunikacja to najważniejsze tematy dyskutowane podczas warsztatów, które są świetnie oceniane i licznie uczęszczane przez uczestników.

Druga platforma operacyjna utworzona w Brazylii była oparta na Anticorruption Risk Assessment Guideline (link <https://www.unglobalcompact.org/library/411>). Grupa robocza zajmująca się antykorupcją zorganizowała już 2 warsztaty w Sao Paulo i Rio de Janeiro, wyjaśniając podstawy oceny ryzyka ze skupieniem na zgodności. Jest to zarazem jasny przekaz, dlaczego ta aktywność jest podstawą do ustanowienia poprawnych kontroli i środków, w wyniku których możliwy jest efektywny system zgodności.

Od grudnia 2015 społeczeństwo uznaje korupcję za największy problem Brazylii. Dało to początek dyskusjom na temat aktywnego dialogu między sektorami publicznym i prywatnym, jak walczyć z korupcją. UN Global Compact Network w Brazylii promuje pewne działania, aby zainicjować dyskusje na temat zmian w przepisach, rozpowszechniając programy edukacyjne i pokazując, jakie są skutki złamania kodów postępowania.

Według Transparency International brazylijski Indeks Percepcji Korupcji (Corruption Perception Index) pogorszył się w 2015 głównie z powodu skandali dotyczących nielegalnych prowizji

dla polityków powiązanych z publicznymi kontraktami. Niestety, skandale te miały także bezpośredni wpływ na gospodarkę niszcząc tysiące miejsc pracy. Ten krytyczny scenariusz zmotywował niektóre firmy do jeszcze bardziej zdecydowanej walki z korupcją, niektóre udane próby kolektywnych akcji miały też wsparcie UN Global Compact, „Czysta gra – na stadionie i poza stadionem” wypromowana przez instytut ETHOS jest dobrym przykładem kolektywnej akcji opublikowanej w raporcie UN Global Compact (link <https://www.unglobalcompact.org/library/1781>).

Generalna ocena inicjatyw UN Global Compact przez brazylijskie firmy jest bardzo pozytywna; dowodzi tego nieustannie rosnąca liczba zaangażowanych firm; nie tylko z prywatnego, ale i publicznego sektora gospodarki. Istnieje wyraźny popyt na dalsze inicjatywy związane z walką z korupcją i Grupa Anticorruption Work, dysponując już kalendarzem spotkań w różnych regionach Brazylii.

Natychmiastowe zmiany będą wymagały zmian strukturalnych, ale zmiany długoterminowe – inwestycji w edukację, z tego powodu UN Global Compact opublikował w Brazylii podręcznik o antykorupcji (link <http://www.pactoglobal.org.br/Artigo/211/Integridade-e-eticidade-nos-negocios>) i kontynuuje inwestowanie w edukację dotyczącą walki z korupcją.



A Practical Guide for Collective Action Against Corruption, Praktyczny przewodnik dla działania zbiorowego na rzecz zwalczania korupcji zawiera praktyczne wskazówki, w jaki sposób inicjować i realizować wspólne inicjatywy przeciwdziałania korupcji oraz pokazuje przykłady antykorupcyjnych działań na całym świecie.



NOOR NAQSCHBANDI
Dyrektor programowy, Alliance for Integrity

WKŁAD SOJUSZU DLA SPÓJNOŚCI W CEL 16.5 „ZNACZNIE OGRANICZYĆ WSZELKIE FORMY KORUPCJI I ŁAPÓWKARSTWA”



W ostatnich latach znacznie wzrosła liczba norm regulacyjnych i przepisów prawa antykorupcyjnego. Konsumenci i organizacje pozarządowe przywiązują coraz większą wagę do przejrzystych łańcuchów dostaw, czego wynikiem jest to, że również korporacje przywiązują większą wagę do poprawy zgodności oraz spójności biznesu.

Sektor prywatny jest coraz bardziej świadomy, że zgodność nie jest jedynie koniecznością, ale również przewagą konkurencyjną. Również i prawodawcy są coraz bardziej świadomi negatywnego wpływu korupcji. Temat ten jest dyskutowany na poziomie międzynarodowym, np. w ramach G20. Ograniczenie korupcji jest efektywnym sposobem na zwiększenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, obniżenie kosztów i ryzyka prowadzenia biznesu. Ponadto, ograniczenie korupcji wzmacnia dobre rządy i praworządność. Z tych powodów Organizacja Narodów Zjednoczonych uważa korupcję za zagrożenie przekrojowe dla sukcesu Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDGs). Cel 16 („Promować pokoje i inkluzywne społeczeństwa dla Zrównoważonego Rozwoju, zapewnić sprawiedliwość dla wszystkich i budować efektywne, odpowiedzialne i inkluzywne instytucje na wszystkich poziomach”), a szczególnie cel 16.5, który ma za zadanie „znacznie

ograniczyć wszelkie formy korupcji i łapówkarstwa”, pokazuje znaczenie wzmocnienia dobrego rządu i spójności na wszystkich poziomach. Poprawa integralności w sektorze prywatnym niesie za sobą bezpieczniejsze otoczenie biznesowe i zwiększenie konkurencyjności firm, ale także zalety dla sektora publicznego. Co więcej, ogół społeczeństwa czerpie korzyści z bardziej inkluzywnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego i zmniejszonych nierówności. Walka z korupcją poprawia proces zamówień publicznych i zmniejsza nieefektywność wydatków publicznych.

Coraz więcej państw wzmacnia egzekwowanie prawa, jednak samo karanie nie jest wystarczające. Do rozwiązania problemu nieuczciwego biznesu kluczem jest prewencja. Dokładnie w tym miejscu wkracza Sojusz dla spójności, mając swój wkład w osiągnięcie Celu Zrównoważonego Rozwoju 16.5 poprzez wzmoc-

nienie prewencji korupcji oraz uczciwy biznes. Pomimo sformułowania dobrych intencji, wyzwaniem pozostaje implementacja programów antykorupcyjnych do codziennego biznesu. Nawet większe firmy obawiają się zmiany swoich korporacyjnych praktyk. Firmy zazwyczaj boją się stracić klientów lub być odsunięte na bok z racji „biurokratycznego” podejścia, albo też być zwyczajnie zastąpione przez mniej staranną konkurencję. Sojusz dla spójności wierzy, że wspólne działanie wszystkich istotnych udziałowców jest najlepszym sposobem na zwalczenie korupcji. Instytut Banku Światowego definiuje wspólne działanie w swoim „Walka z korupcją poprzez wspólne działanie, Przewodnik Biznesowy” (*Fighting Corruption Through Collective Action, A Guide for Business*) jako:

„[...] Zrównoważony proces współpracy pomiędzy udziałowcami. Zwiększa wpływ i wiarygodność pojedynczej akcji, zrzesza wrażliwe, indywidualne i podobnie myślące organizacje oraz zapewnia równe warunki konkurencji. Wspólne działanie może uzupełnić lub czasowo zastąpić oraz wzmocnić prawo lokalne i antykorupcyjne praktyki” (WBI 2008).

Sojusz dla spójności jest wielostronną inicjatywą ukierunkowaną na potrzeby przedsiębiorstw, realizowaną przez wielonarodowe firmy, społeczeństwo obywatelskie, organizacje polityczne i instytucje międzynarodowe. Celem globalnej inicjatywy jest promocja jedności poprzez wspólne działania wśród przedsiębiorstw, ich partnerów biznesowych oraz innych istotnych podmiotów gospodarczych. Zlecony przez Niemieckie Federalne Ministerstwo do Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ) i implementowany przez *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH Sojusz dla spójności jest obecnie aktywny w Brazylii, Ghanie, Indiach, Indonezji i w odpowiednich regionach.

Sojusz dla spójności pragnie trwale przyczynić się do długofalowej wizji świata biznesu bez korupcji. W tym szerszym zakresie zadań globalna inicjatywa implementuje cztery sprawdzone metody służące zapobieganiu i ograniczeniu korupcji.

Nauczanie typu „każdy z każdym” i dialog międzynarodowy: Najlepszy sposób uczenia się to poznawanie doświadczeń innych, którzy napotkali podobne problemy. Sojusz dla spójności zachęca swoich członków do dzielenia się z innymi własną wiedzą na temat trudności w różnych sektorach i regionach. Przykłady najlepszych praktyk dostarczają sugestie i innowacyjne pomysły na to, jak efektywnie wspierać uczciwy biznes w firmie i w całym systemie gospodarczym.

Dialog sektor publiczny – sektor prywatny: Sojusz dla spójności ma na celu zniesienie tabu mówienia o korupcji, które jest wciąż dostrzegalne w wielu społeczeństwach. Aby wzmacniać uczciwość w biznesie, w firmach i w całym systemie gospodarczym,

niezbędne jest podniesienie świadomości wśród wszystkich istotnych udziałowców. Sojusz dla integralności oferuje szanse zaangażowania się we wzajemną wymianę między przedsiębiorstwami, administracją polityczną i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Regularna wymiana między wszystkimi istotnymi udziałowcami sektora prywatnego i publicznego pomaga budować pewność i zaufanie pomiędzy uczestnikami, zachęcając ich do kontynuacji wspólnego działania.

Podnoszenie świadomości i udostępnianie informacji między szerszą grupą profesjonalistów: Lepsze zrozumienie i zwiększona świadomość negatywnych skutków korupcji wśród udziałowców całości społeczeństwa jest ważnym krokiem ku promocji spójności. Sojusz dla spójności gromadzi wiedzę i dzieli się doświadczeniem również w innych formatach wymiany, takich jak konferencje i warsztaty na temat prewencji korupcji i zgodności. Ponadto inicjatywa dystrybuuje i dyskutuje wyniki badań oraz promuje praktyczne rozwiązania realizacji programów zgodności w obrębie organizacji.

Szkolenia ze zgodności i szkolenia dla trenerów: Warsztaty i programy szkoleniowe Sojuszu dla spójności, tak jak *De Empresas para Empresas* (DEPE) albo „Od Firmy do Firmy”, pozwalają uczestnikom i ich partnerom biznesowym nauczyć się, trenować i wprowadzać konkretne środki aby poprawić uczciwość w ich organizacjach. Z tego powodu Sojusz dla spójności przygotował „pakiet narzędzi” składający się z warsztatów i treningów.

PODEJŚCIE SOJUSZU DLA SPÓJNOŚCI

Sojusz dla spójności oferuje trzyfazowy program treningów na temat zapobiegania korupcji. W pierwszej fazie przedstawiciele dużych firm ze znaczącym doświadczeniem w dziedzinie zgodności, dostają instrukcje dotyczące metod i zawartości treningów z zapobiegania korupcji Sojuszu dla spójności. Pracownicy dużych spółek specjalizujący się w dziedzinie zgodności są zazwyczaj zaznajomieni z teorią jak i praktyką implementacji systemu zarządzania zgodnością.

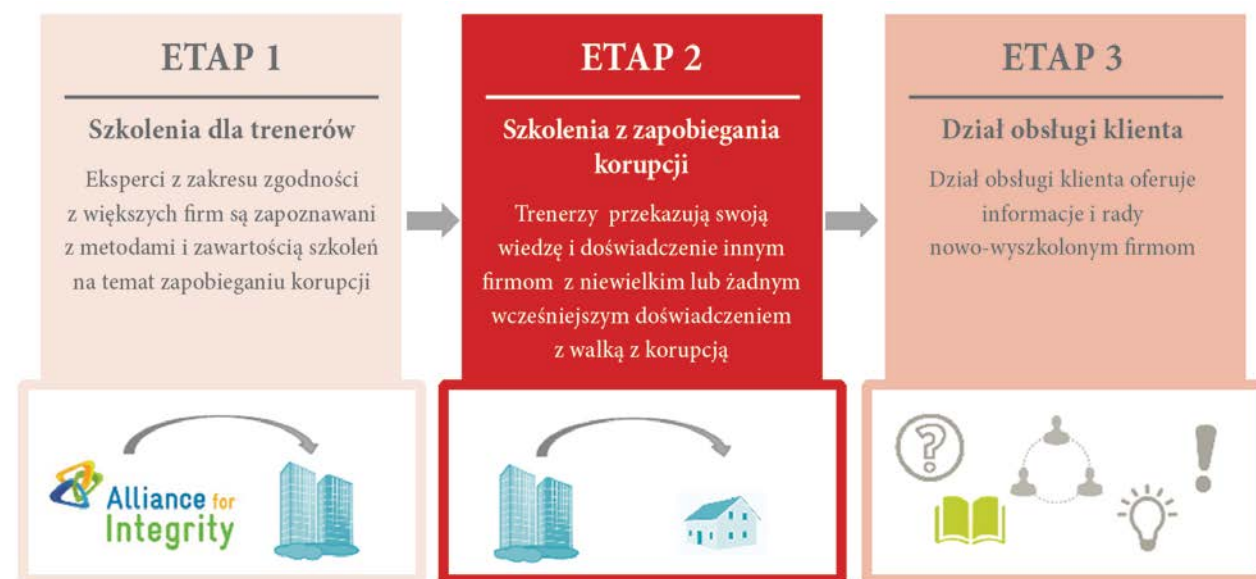
Z kolei przedstawiciele MŚP często dysponują małą wiedzą na temat prewencji korupcji lub nie mają jej w ogóle. W drugiej fazie przedstawiciele dużych spółek przeprowadzają treningi ze zgodności, w imieniu Sojuszu dla spójności, dla reprezentantów MŚP. To podejście opracowane przez Sojusz dla spójności przynosi korzyści obu stronom. Większość MŚP nie pozbywa się pracowników z obszerną wiedzą na temat zgodności. Często zadania związane ze zgodnością są wykonywane przez pracowników mających wiele innych obowiązków. Z tego powodu wiele MŚP cierpi na deficyt informacji na temat zgodności. Sojusz dla spójności walczy z tym deficytem informacji poprzez zachęcanie do wymiany i udostępniania dobrych obyczajów na

zasadzie „każdy z każdym” z firmy do firmy. W rezultacie, MŚP, które uczestniczyły w treningu, dysponują instrumentami praktycznymi w walce z ryzykiem korupcji i tym samym zwiększają swoją konkurencyjność na światowym rynku. Duże przedsiębiorstwa też czerpią korzyści: klienci i partnerzy biznesowi widzą ich zaangażowanie w uczciwość biznesową. Wiarygodna i godna zaufania kultura zgodności jest przekazywana pracownikom odpowiedniej firmy. Ponadto, większe firmy mogą przeszkolić tych partnerów biznesowych i dostawców, którzy nie dysponują wystarczającymi środkami finansowymi i ludzkimi. W zależności od ram prawnych dotyczących firmy, upewniam się, że odpowiedni dostawcy ustanowią minimalny wymóg obsługi systemu zarządzania, staje się to nie tyle korzyścią, ale i niezbędnym wymogiem. Jednym z czynników sukcesu programu szkoleniowego jest podejście „wytrenuj trenera”: przedstawiciele dużych firm cieszą się większą wiarygodnością jako trenerzy niż międzynarodowi eksperci, dlatego, że mają doświadczenie pracy w firmie z tematem zgodności. W rezultacie, następuje aktywna wymiana doświadczeń i dobrych praktyk na treningach, w przeciwieństwie do zwyczajnej metody „z góry na dół”. Wreszcie, w trzeciej fazie uczestnicy szkolenia ze zgodności mogą korzystać z internetowego centrum obsługi klienta, gdzie mają dostęp do wsparcia operacyjnego i ogólnej informacji na ten temat. Wiele praktycznych pytań na temat implementacji działającego

systemu zarządzania zgodnością pojawia się dopiero po szkoleniu, kiedy uczestnicy wracają do codziennej rutyny w swoich firmach. Zatem, internetowe centrum obsługi klienta Sojuszu dla Spójności także zawiera sieć ekspertów, którzy odpowiadają na konkretne pytania w ciągu 72 godzin. Tutaj nie jest ważne tylko udzielanie praktycznych rad na temat implementacji środków zgodności, ale również uświadomienie uczestnikom szkolenia, że nie są sami w walce z korupcją, że istnieje już sieć wspierająca te starania. Jak dotąd ponad 500 przedstawicieli firm i innych instytucji zostało przeszkolonych przez Sojusz dla Spójności. Program szkoleniowy jest obecnie wprowadzany w dziesięciu krajach na całym Świecie – w Argentynie, Brazylii, Chile, Kolumbii, Ghanie, Indiach, Indonezji, Meksyku, Paragwaju i Urugwaju.

Sojusz dla Spójności zachęca przedsiębiorstwa, aby stawały się częścią sieci i angażowały się w działania zbiorowe mające na celu zwiększenie spójności w firmach i w całym systemie gospodarczym. Razem, możemy w znaczącym stopniu się przyczynić do Celu Zrównoważonego Rozwoju 16.5 i znacznie ograniczyć korupcję i łapówkarstwo we wszelkich formach.

Więcej informacji na stronie: <http://www.allianceforintegrity.org>.



HELLE BANK JORGENSEN
Przewodnicząca,
Global Compact Network Canada

APARNA VENKATACHALAM
Koordynatorka programu,
Global Compact Network Canada

DZIAŁANIA ANTYKORUPCYJNE GLOBAL COMPACT W KANADZIE



Przyjęta w roku 2004 dziesiąta zasada United Nations Global Compact skupia się na przeciwdziałaniu korupcji i zobowiązuje sygnatariuszy UN Global Compact do unikania łapówek, wymuszeń i innych form korupcji, a także do wspierania aktywnego rozwoju polityki i rzetelnych programów w celu rozwiązania problemu korupcji, zarówno w działalności wewnętrznej, jak i w kontaktach z innymi podmiotami.

Wszystkie przedsiębiorstwa są podatne na korupcję, a potencjalny koszt nieefektywnego zwalczania jej we wszelkich formach jest znaczący. Szybki rozwój zasad ładu korporacyjnego w Kanadzie i w świecie sprawia, że firmy wdrażają wewnętrzne kontrole i środki antykorupcyjne w ramach dążeń na rzecz promocji własnej, zrównoważonej działalności korporacyjnej oraz złagodzenia ryzyka reputacji i ochrony interesów swoich udziałowców. Tak więc, aby wykrywać i zapobiegać korupcji oraz demonstrować zainteresowanym organom poważne podejście firmy do problemu, biznesową koniecznością stało się przestrzeganie polityki antykorupcyjnej oraz kontroli wewnętrznej. Biorąc pod uwagę m.in. te kwestie, członkowie Grupy Roboczej Global Compact Network Canada ds. przeciwdziałania korupcji przygotowali e-book Global Compact Network Canada, *Designing an Anti-Corruption Program: A Guide for Canadian Businesses*

(„Projektując program antykorupcyjny: Przewodnik dla kanadyjskich przedsiębiorstw”), aby pomóc kanadyjskim oraz globalnym przedsiębiorstwom w stworzeniu wewnętrznego programu zgodności i kontroli wewnętrznych. Ten przewodnik po zasobach, odzwierciedla starania Grupy Roboczej, która reprezentuje szeroką gamę branży i sektorów. Aby uzyskać więcej informacji, zapraszamy do odwiedzenia naszej strony internetowej www.globalcompact.ca

W imieniu Global Compact Network Canada, chcielibyśmy docenić i podziękować Global Compact Network Poland za wysiłek w dążeniu do podnoszenia świadomości i walki z korupcją w środowisku biznesowym. Oczekujemy ścisłej współpracy z polską siecią i wzajemnej pomocy w lepszym prowadzeniu biznesu dla kanadyjskich i polskich przedsiębiorstw, z korzyścią dla wszystkich zainteresowanych.

Uczciwy biznes
wobec zagrożeń szarej strefy



MAREK GOLISZEWSKI
Założyciel i Prezes Business Centre Club,
Premier Gospodarczego Gabinetu Cieni BCC

SKUTECZNIE EGZEKWOWAĆ PRAWO I CHRONIĆ UCZCIWYCH PRZEDSIĘBIORCÓW



Główne przyczyny sprzyjające rozwojowi szarej i czarnej strefy to nieszczelności w systemie prawa podatkowego i pozapodatkowego, brak kompleksowego systemu monitorowania nieprawidłowości, słaba koordynacja działań instytucji państwowych poszczególnych organów oraz nieegzekwowanie prawa, co łatwo wykorzystuje zorganizowana przestępczość.

W kolejnym raporcie pochylamy się nad rozwiązaniami horyzontalnymi i branżowymi w walce z nieuczciwą konkurencją, zwracając szczególną uwagę na problem efektywności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania.

Z naszych dyskusji wyłania się generalny wniosek, że nie chodzi wyłącznie o zmiany legislacyjne, bo w Polsce problemem jest nie tyle treść czy litera prawa, ale jego stosowanie.

Zagrożenie wysoką karą nie wystarczy, jeżeli nie będzie ona wyegzekwowana. Stosowna kara powinna być nieuchronna i adekwatna, ma odstraszać i zniechęcać do prowadzenia przestępczej działalności. Niestety, np. w branży alkoholowej czy tytoniowej,

które przynoszą budżetowi duże wpływy, rzeczywistość jest taka, że sprawy są umarzane ze względu na niską szkodliwość społeczną czynu lub zasądzane są grzywny w najniższych możliwych kwotach, które przestępcy mają wpisane w koszty prowadzenia swojej działalności!

Powstaje wrażenie jakby wymiar sprawiedliwości wspierał pogląd, że akceptacja społeczna dla pewnych działań w szarej strefie jest czymś właściwym.

Kpiną z prawa jest możliwość odkupienia skonfiskowanych przez policję maszyn przez te same, nieuczciwie działające podmioty, którym te maszyny wcześniej zostały zarekwirowane.

W branży hazardowej ponad 90 proc. rynku to szara strefa. Prawo nie dopuszcza działalności tzw. jednoręki bandytów, czy hazardu internetowego, a jednocześnie organy państwa akceptują ich istnienie. Wystarczy przejść się ulicami, albo wejść do internetu, by zobaczyć tę dwoistość.

Między instytucjami państwowymi brakuje kooperacji. Brakuje koordynatora, który prowadziłby działania różnych służb, aby skuteczniej eliminować przestępców z życia gospodarczego. Instytucje skarbowe, wbrew obowiązkom, nie są przez organy postępowania karnego informowane o ujawnieniu przedmiotu opodatkowania. Często uznają, że wymierzenie kary w postępowaniu karnym wystarczy i wstrzymują się z postępowaniem podatkowym do zakończenia postępowania karno-skarbowego.

Co robić? Skutecznie egzekwować kary w odniesieniu do wyrachowanego łamania prawa, nastawionego na długotrwałe dochody, które sięgają miliardów złotych. Zajmują się tym profesjonalści, dla których utworzenie wielu spółek nie jest żadną przeszkodą. Tworzą tzw. „słupy”, z których majątku nie można ściągnąć podatku, kary pieniężnej, ani wyegzekwować odpowiedzialności karnej. Przestępcy włączają w proceder uczciwe podmioty gospodarcze, które nie są tego świadome i to często na tych przedsiębiorcach skupia się uwaga organów skarbowych i wymiaru sprawiedliwości. Wraz z UN GC postulujemy i rozmawiamy z Min. Finansów oraz Min. Sprawiedliwości, aby otoczyć te firmy ochroną i pomóc im na etapie postępowania.

Uczciwi przedsiębiorcy tracą podwójnie: najpierw muszą konkurować z oszustem, który oferuje klientowi lepszą ofertę (pojawiają się przedmioty po cenach niemożliwych do uzyskania na rynku, bo uwzględniają już w cenie niezapłacony podatek VAT), a następnie boleśnie dotykają ich działania aparatu skarbowego, choć przypadkiem znalazły się w łańcuchu karuzeli podatkowej. Trzeba zatem tak wyważyć system, aby nie obarczać odpowiedzialnością za nieświadome błędy przedsiębiorstw będących ofiarami organizatorów przestępczej działalności. Prawo powinno być szczelne (nie mieć luk), spójne (nie wykluczać się wzajemnie), precyzyjne (pozostawiać jak najmniejsze pole do interpretacji) oraz możliwe do wyegzekwowania.

Należy zmienić Kodeks karno-skarbowy. Przy obecnej konstrukcji pozwala on na działania tylko wobec legalnie działających przedsiębiorców i ma na celu ściągnięcie należności publiczno-prawnych od osób, które przez pomyłkę popełniły błąd. Jednak w żadnym stopniu nie wychodzi naprzeciw czarnemu rynkowi.

Konieczne jest przejrzanie adekwatności przepisów karnych oraz powiązanie wysokości kary z wysokością uszczerpków wpływów budżetowych. Poczynić zmiany w ustawie Prawo własności prze-

mysłowej, które pozwolą na nakładanie kar nie tylko za wprowadzanie do obrotu wyrobów oznaczonych podrabianym znakiem towarowym, ale również samo przygotowanie do tego procederu. Chodzi przecież o ochronę legalnych producentów i ciężko budowanych przez nich marek.

Musimy skupić się na narzędziach: wyposażyć służby w adekwatne uprawnienia procesowe i operacyjne, aby dysponowały odpowiednim materiałem dowodowym, by efektywnie skazywać przestępców. Musimy dofinansować administrację państwową (przeznaczać większe środki na kadry i sprzęt). Powinniśmy oceniać pracę urzędników, również pod kątem tempa i stopnia wdrażania zmian prawnych, pogłębiać dialog administracji z praktykami życia gospodarczego (przedsiębiorcy najlepiej wiedzą, gdzie istnieją patologie w ich branży).

Administracja powinna skupić się na sprawach najważniejszych – tam gdzie występuje największa wartość dodana – i ukierunkować działania na te obszary, gdzie można odzyskać najwięcej pieniędzy. Jeśli wyłudzenia sięgają 10 mld zł i jest szansa, że odzyskamy z tej sumy 1 mld, to warto na to przeznaczyć 10 mln zł.

A teraz marchewka. Nagradzajmy firmy, które działają legalnie od lat. Twórzmy zachęty podatkowe dla wystawiających i pobierających faktury. Brak zachęt jest szczególnie widoczny w branżach takich jak budownictwo, rolnictwo, czy sektor spożywczy, gdzie legalna faktura się nie opłaca, skoro i tak nie można wykazać jej później w kosztach.

Wreszcie – *last but not least* – ciągle podnosić świadomość społeczną (w tym także organów wymiaru sprawiedliwości) dotyczącą problematyki szarej strefy. Nielegalny handel, jak i nielegalna produkcja wyrobów tytoniowych, są wciąż niestety często uznawane za zjawiska o nieznacznym stopniu szkodliwości społecznej. Przykłady innych krajów pokazują, że informacyjne kampanie społeczne poświęcone temu zjawisku pomagają w zwiększaniu skuteczności działań służb państwowych. Edukujmy społeczeństwo o negatywnych skutkach szarej strefy. Dotkliwe uszczuplenie naszego wspólnego budżetu państwa pozbawia uczciwą część społeczeństwa lepszych warunków życia.

Oczywiście, trzeba przy tym wszystkim uważać, aby nie „wylać dziecka z kąpielą” i podjąć takie działania, aby legalnie działające firmy nie miały problemów, a prowadzone u nich kontrole nie były opresyjne. Nie jest to łatwe do przeprowadzenia, ale jestem przekonany, że da się zrobić.



ADAM KRASOŃ
Prezes PwC w Polsce

WSPARCIE DLA POLSKIEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I PAŃSTWA



Temat szarej strefy oraz strefy wyłudzeń od kilku lat skupia uwagę administracji podatkowej, organów ścigania, przedsiębiorców, a także całej opinii publicznej. Skala uszczupień i strat budżetu państwa jest bardzo duża i mobilizuje do podejmowania działań zaradczych oraz prewencyjnych. Diagnoza zjawiska jest pierwszym krokiem w zwalczaniu szarej strefy, kluczowe są jednak realne działania.

Skala uszczupień i strat budżetu państwa jest bardzo duża i mobilizuje do podejmowania działań zaradczych oraz prewencyjnych. Diagnoza zjawiska jest pierwszym krokiem w zwalczaniu szarej strefy, kluczowe są jednak realne działania.

Stabilny i zrównoważony rozwój Polski wymaga mocnych podstaw ekonomicznych oraz wysokiego poziomu zaufania do skuteczności państwa. Uszczelnienie systemu fiskalnego może dać nowy impuls dla przedsiębiorczości, a także uwolnić zasoby środków pieniężnych niezbędnych dla wsparcia dalszych inwestycji. Rezultatem tych działań powinny być przewidywalne i rosnące wskaźniki makroekonomiczne, które będą korzyścią dla wszystkich.

Szara strefa i strefa wyłudzeń to ogromny problem dla budżetu państwa, rzutujący na szereg istotnych funkcji, za które właśnie państwo jest odpowiedzialne. Na szczęście dostrzegalnych jest coraz więcej działań mających obalić mit, że szara strefa i strefa wyłudzeń to problem o niskiej czy średniej szkodliwości. Jest wprost przeciwnie - to problem, który dotyka całego społeczeństwa i powoduje jego ubożenie kosztem przestępców. Brak bezpośrednich ofiar tych nielegalnych działań nie oznacza, że ich nie ma. Ofiarą jest ten, komu ogranicza się dostęp do opieki zdrowotnej, ten, kto nie otrzymuje stypendium naukowego, czy ten, kto nie ma zapewnionego dowozu do oddalonej o kilka kilometrów placówki oświatowej. Ofiarą jest każdy obywatel, dla którego uczciwość jest jedną z zasad działania.

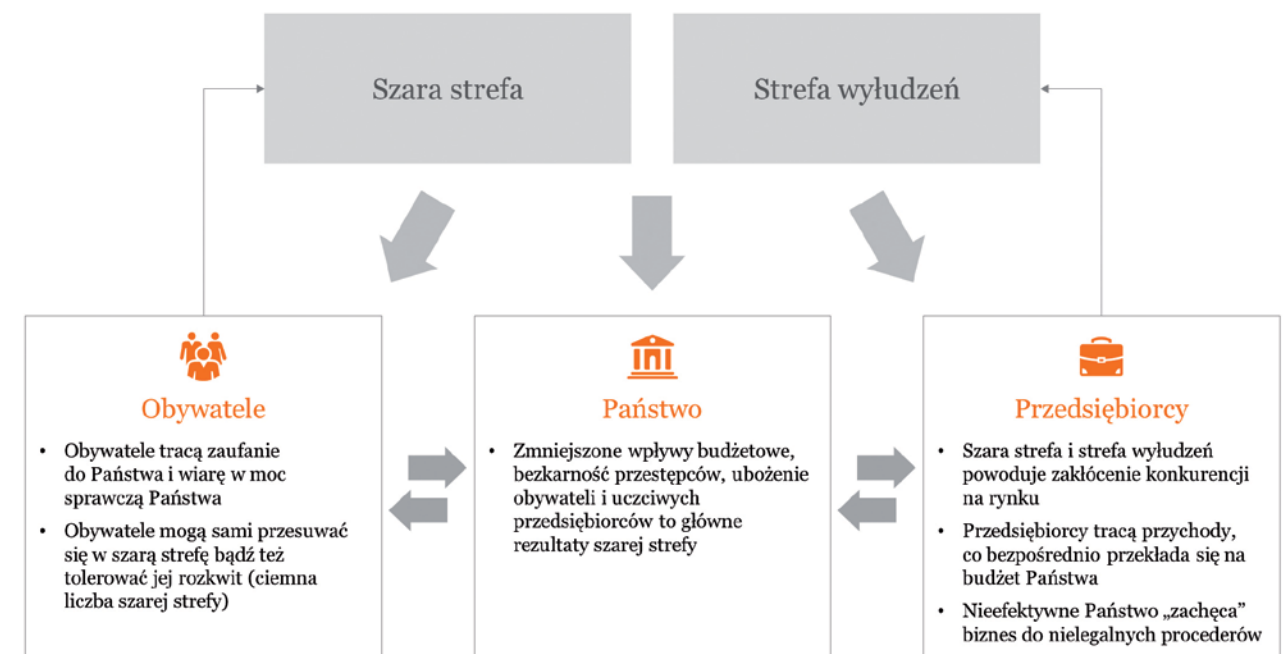
Dla wielu naszych partnerów biznesowych, a są wśród nich firmy reprezentujące wszystkie branże polskiej gospodarki, zarówno z akcjonariuszem w postaci Skarbu Państwa, jak i z kapitałem zagranicznym, a także te, które należą do polskich przedsiębiorców, szara strefa i strefa wyłudzeń stanowią ogromne wyzwanie, które blokuje wykorzystanie pełni ich potencjału rozwojowego. Nierównowaga powodowana podażą produktów wprowadzonych na rynek w sposób nielegalny ma destabilizujący wpływ m.in. na politykę cenową, projekcje finansowe czy politykę zatrudnienia. Tak samo ważne jak wspieranie konkurencji opartej o jakość, dostępność czy efektywność, jest również walka z tymi, którzy tworzą szarą strefę. Chcąc wspierać naszą gospodarkę w sposób skuteczny, musimy dążyć do wyeliminowania czynników zaburzających równe warunki rynkowe.

Wysoki poziom szarej strefy i przestępczości gospodarczej działa również demotywująco i destabilizująco na społeczeństwo, w tym na rozwój postaw obywatelskich. Przekonanie o tym, że warto i trzeba działać uczciwie, będzie wspierać zwiększanie znaczenia polskiej przedsiębiorczości, a także przygotowywać nowych uczestników rynku pracy.

Wszystkie te motywacje powodują, iż jako PwC chcemy być częścią inicjatywy Sekretarza Generalnego ONZ Global Compact w Polsce. Od lat podejmujemy działania mające na celu pokazywanie skali zjawiska luki podatkowej (ściśle skorelowanego z szarą strefą i strefą wyłudzeń). Jesteśmy przekonani, że współpraca z inicjatywą Sekretarza Generalnego ONZ Global Compact w Polsce, pozwoli na jeszcze skuteczniejsze poszukiwanie rozwiązań, ukierunkowanych na przeciwdziałanie gospodarce ukrytej bądź przestępczości gospodarczej.

Cel, jaki stawiamy sobie w ramach tej edycji badania szarej strefy, to identyfikacja problemów pomiędzy środowiskiem gospodarczym a wymiarem sprawiedliwości w zakresie zwalczania zjawiska szarej strefy. Wierzymy, że skuteczna walka z szarą strefą i strefą wyłudzeń powinna obejmować nie tylko eliminowanie regulacji podatkowych, dających przestępcom pole do działania, ale również na tworzeniu mechanizmów prawnych odstraszających tych przestępców i dających możliwość ich skutecznego ścigania. Korzystając z zasobów inicjatywy UN Global Compact w Polsce oraz opierając się na naszych doświadczeniach biznesowych w kraju i za granicą, podejmujemy próbę wskazania konkretnych rozwiązań tych problemów. Współpraca i koordynacja tych działań leży w interesie polskiej przedsiębiorczości i państwa.

SZARA STREFA I STREFA WYŁUDZEŃ TO PROBLEM NAS WSZYSTKICH I WSZYSCY MAMY MITYWACJĘ, ŻEBY Z NIM WALCZYĆ



BARTŁOMIEJ PIOTROWSKI
Ekspert Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

ZATRUDNIENIE NIEREJESTROWANE „PRACA NA CZARNO”, PRACA W „SZAREJ STREFIE”



Przeciwdziałanie szarej strefie jest kluczowe dla poprawy stabilności i bezpieczeństwa Państwa.

Na fakt, że w Polsce występuje trudna do oszacowania populacja osób pracujących w „szarej strefie” ograniczając skuteczność polityk rynku pracy, wskazuje projekt „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”¹. Walka z korupcją i reprezentowanie uczciwego i etycznego biznesu to jedno z najważniejszych zadań United Nations Global Compact. Opracowany przez grupę Ekspertów pod egidą Global Compact Raport² na ten temat pomija w zasadzie zagadnienie zatrudnienia nierejestrowanego – stąd propozycja, przedstawionego poniżej, choćby bardzo skrótownego uzupełnienia.

Od ok. 600 tys. (PIP³) poprzez 711 tys. (wg GUS⁴), aż po ok. 2 mln (FOR⁵) ma być w Polsce pracowników pracujących „na czarno” . IBnGR⁶ szacuje z kolei, iż wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej (działalność nieformalna) stanowiły około 27% rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w Polsce. Już same te rozbieżności wskazują na konieczność bliższego przyglądnięcia się temu zjawisku.

Praca nierejestrowana w programach Międzynarodowej Organizacji Pracy występuje już od ponad 40 lat⁷. Strategia MOP wobec „pracy nierejestrowanej” adresowana jest głównie do krajów słabiej

³ <https://www.pip.gov.pl/rzecznik-prasowy/komunikaty-biezace/73016,skutki-szarej-strefy-dla-budzetu-panstwa-.html>

⁴ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/praca-nierejestrowana-w-polsce-w-2014-roku,4,4.html>

⁵ <http://www.for.org.pl/a/3693,Okolo-2-miliony-osob-pracuje-w-Polsce-na-szaro-Wyniki-raportu-Shadow-Economies-in-the-Baltic-Sea-Region-2015>

⁶ www.ibngr.pl/content/download/2173/20176/file/Szara%20strefa%202016.pdf

⁷ Agata Drabek „Nielegalne zatrudnienie w prawie polskim” 2012 Warszawa

rozwiniętych, gdzie od 54% do 73% pracowników znajduje zatrudnienie w szarej strefie. Zintegrowana strategia MOP zawiera trzy główne komponenty: przyjęcie priorytetu zwiększania godziwych miejsc pracy, umożliwienie, w średnim okresie, przejścia pracowników z sektora nieformalnego do formalnego, utworzenie, w długim okresie, wystarczających możliwości zatrudnienia w sektorze formalnym (godziwej pracy).

Wagę zagadnienia „zatrudnienia nierejestrowanego” w ocenie instytucji międzynarodowych pokazuje także podjęta ostatnio DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2016/344 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania „pracy nierejestrowanej”⁸.

Trudno się dziwić temu zainteresowaniu skoro nierejestrowana praca stanowi około 2/3 europejskiej szarej strefy⁹. Dotyczy ona zwykle rolnictwa, budownictwa i usług świadczonych na potrzeby gospodarstw domowych, takich jak na przykład pomoc domowa, opieka nad dziećmi itp.

Jak w odniesieniu całego zjawiska szarej strefy tak i w odniesieniu do zatrudnienia nierejestrowanego trudno znaleźć jest jedną powszechnie przyjętą definicję. Proponowana przez Komisję Europejską definicja tego zjawiska stwierdza, że: „pracą nierejestrowaną są wszystkie płatne rodzaje działalności, które są zgodne z prawem, jeśli chodzi o ich naturę, jednak nie zostały zadeklarowane władzom publicznym (biorąc pod uwagę różnice w systemach prawnych pomiędzy Państwami Członkowskimi)”.

Według obowiązującej w Polsce ustawy z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁰, gdy mówimy o nielegalnym zatrudnieniu lub nielegalnej innej pracy zarobkowej – oznacza to:

- zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków,
- niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego,
- podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy;

Gdy zaś mówimy o nielegalnym wykonywaniu pracy przez cudzoziemca – oznacza to wykonywanie pracy przez cudzoziemca, który nie jest uprawniony do wykonywania pracy w rozumieniu art. 87 ust. 1 lub nie posiada zezwolenia na pracę, nie będąc zwolnio-

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0344>

⁹ https://www.google.pl/search?q=nierejestrowana+praca+stanowi+oko%C5%82o+2%2F3+europejskiej+szarej+strefy.&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=ZqMtWPX9Ms2v8wfk5u4Cw

¹⁰ <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,114,ustawy>

nym na podstawie przepisów szczególnych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, lub którego podstawa pobytu nie uprawnia do wykonywania pracy, lub który wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę, z zastrzeżeniem art. 88f ust. 1a–1c, lub który wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114, art. 126, art. 127 lub art. 142 ust. 3, z zastrzeżeniem art. 119 i art. 135 ust. 3 z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

Określanie skali i zakresu zatrudnienia nierejestrowanego w Polsce zajmuje się przede wszystkim Główny Urząd Statystyczny¹¹. Prowadzi on cyklicznie badania modułowe w ramach Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności. W oparciu o uzyskane w ten sposób wyniki określa się poziom zaangażowania ludności w wykonywanie pracy nierejestrowanej oraz zakres korzystania z usług osób ją wykonujących. Na potrzeby prowadzonych przez GUS szacunków została również opracowana własna definicja „zatrudnienia nierejestrowanego”, zgodnie z którą jest to: „praca najemna wykonywana bez nawiązania stosunku pracy, czyli bez umowy o pracę, zlecenia, o dzieło lub jakiegokolwiek innej pisemnej umowy pomiędzy pracodawcą i pracownikiem bez względu na sektor własności (również u osób fizycznych i w indywidualnych gospodarstwach rolnych) . Jest to praca, która nie jest także wykonywana na podstawie powołania, mianowania lub wyboru. Osoba wykonująca pracę nierejestrowaną nie uzyskuje ubezpieczenia społecznego, a więc uprawnień do korzystania ze świadczeń społecznych, a okres jej wykonywania nie jest także zaliczany jako składkowy z punktu widzenia ZUS . Pracodawca nie odprowadza składek na konto ZUS i Funduszu Pracy odpowiednich sum z tytułu wypłacanego wynagrodzenia. Od dochodów z pracy nierejestrowanej nie są płacone podatki dochodowe. Pracą nierejestrowaną według definicji GUS jest także wykonywanie pracy na rachunek własny, jeśli z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej nie są realizowane obowiązki wobec państwa.”

Tak zdefiniowaną pracę rejestrowaną GUS dzieli ze względu na czas jej wykonywania na pracę główną i pracę dodatkową. Pracą nierejestrowaną główną jest praca, której wykonanie zwykle zajmuje najwięcej czasu. W przypadku prac zajmujących tyle samo czasu, pracą główną jest praca przynosząca wyższy dochód. Pracą nierejestrowaną dodatkową jest z kolei praca, która zazwyczaj zajmuje najwięcej czasu spośród innych wykonywanych prac, poza pracą główną. Jeżeli prace dodatkowe zajmują tyle samo czasu, nierejestrowaną pracą dodatkową jest ta , która przynosi największy dochód.

Dokonywane co kilka lat przez Główny Urząd Statystyczny szacunki liczby osób zaangażowanych w szarą strefę, inaczej mówiąc liczby osób zatrudnianych „na czarno”, rzucają interesujące światło na zjawisko pracy nierejestrowanej. Szacunki te nie obejmują wszyst-

¹¹ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/praca-nierejestrowana-w-polsce-w-2014-roku,4,4.html>

¹ https://www.mr.gov.pl/media/23749/SOR_29072016_projekt.pdf

² http://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/GCNP_raport_szara_strefa_www_poj_030416.pdf

kich osób pracujących w ukrywanych działalnościach, co zostało jasno zaznaczone przez autorów opracowania. Powodów niedoszacowania jest kilka. Po pierwsze, ludzie uczestniczący w badaniach statystycznych niechętnie przyznają się do pracy na czarno, czyli do łamania prawa. Po drugie, wielu osobom przyzwyczajonym od lat do otrzymywania części wynagrodzenia w gotówce „pod stołem” może się wydawać, że jest to sytuacja naturalna. Po trzecie, szacowana w kolejnych badaniach liczba osób przyznających się do wykonywania pracy nierejestrowanej pozostaje bez związku z szacunkami rozmiarów produkcji w szarej strefie.

Jak wynika z najnowszych danych GUS, głównymi przyczynami podejmowania pracy w szarej strefie w Polsce są: brak możliwości znalezienia formalnego zatrudnienia oraz trudna sytuacja finansowa. Przy czym praca na szaro w Polsce, podobnie jak w innych krajach regionu, częściej oznaczała legalną pracę z częścią wynagrodzenia wypłacaną „pod stołem”, niż pracę bez żadnej umowy¹². Z badań GUS wynika też, że zleceniodawcą pracy nierejestrowanej są trzy razy częściej gospodarstwa domowe niż pozostałe podmioty

Ocena zjawiska pracy nierejestrowanej jest niejednoznaczna, jednakże na ogół przeważa kontekst negatywny. Praca w szarej strefie gospodarki przynosi wiele strat, zarówno w skali makroekonomicznej i makrospołecznej, jak również w skali mikroekonomicznej i mikrospołecznej.

Po pierwsze, z punktu widzenia makroekonomicznego praca nierejestrowana nie stanowi źródła podatków dochodowych, co w warunkach polskich bezpośrednio ogranicza możliwości zmniejszania deficytu budżetowego, a na poziomie lokalnym, dokąd trafia część wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, ogranicza możliwości inwestycyjne samorządów. Praca ta nie stanowi także źródła wpływów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Podobnie przychody, a tym samym możliwe wydatki innych publicznych funduszy (np. Narodowy Fundusz Zdrowia, Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych), są ograniczone w stosunku do potencjalnych możliwości.

Państwowa Inspekcja Pracy szacuje te koszty (przy ocenie rozmiaru zjawiska w 2015 r. na 600 tys. osób) na – kwotę nie mniejszą niż 9 mld zł¹³.

W wymiarze makrospołecznym pojawia się tzw. „efekt gapowicza” – osoby niepłacące podatków mogą korzystać z usług finansowanych ze źródeł budżetowych. Z punktu widzenia mikroekonomicznego podstawowym efektem negatywnym występowania pracy nierejestrowanej jest stwarzanie warunków nieuczciwej konkurencji dla legalnie funkcjonujących podmiotów gospodarczych. W konsekwencji, także uczciwie działające podmioty gospodarcze, chcąc sprostać

konkurencji (obniżyć koszty działalności), są faktycznie zmuszane do zatrudniania pracowników w sposób nierejestrowany.

Równocześnie jednak z punktu widzenia gospodarki jako całości praca nierejestrowana poszerza zakres rynku pracy. Najczęściej, co prawda, powstają miejsca pracy o niskiej produktywności i o niskich wynagrodzeniach, które równocześnie jednak nie powstałyby w formalnej sferze gospodarki. Zatrudnieni w szarej strefie są także nabywcami towarów i usług, zwiększają oni zatem popyt konsumpcyjny, przyczyniając się do zwiększenia wpływów budżetowych (z tytułu podatku VAT), przyczyniają się też do tworzenia nowych miejsc pracy legalnej (generując popyt na towary i usługi). W ekonomii często używa się określenia, że szara strefa „oliwi gospodarkę”¹⁴. Nie równoważy to oczywiście całosci negatywnych skutków zjawiska – zmniejsza jedynie częściowo jego koszty.

W wymiarze mikrospołecznym praca nierejestrowana pozbawia w efekcie pracownika podstawowych praw wynikających z kodeksu pracy oraz innych przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (np. dotyczących wynagrodzeń, prawa do wypoczynku, w tym urlopu o odpowiedniej długości, bezpiecznych warunków pracy). Pracownicy nierejestrowani są pozbawieni możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych (np. prawo do zasiłku z tytułu choroby i macierzyństwa, emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy) albo wymiar tych świadczeń jest znacząco ograniczony z uwagi na podejmowanie pracy częściowej nierejestrowanej (i płacenia niższych składek). Także rodzina takiego pracownika, w przypadku jego śmierci, często nie ma prawa do renty rodzinnej czy zasiłku pogrzebowego. W ten sposób zwiększa się zagrożenie ubóstwem takich pracowników (oraz ich rodzin) w przyszłości. Osoby wykonujące pracę nierejestrowaną są często nieświadome swoich praw lub ich nie egzekwują w obawie przed utratą tej pracy. Najczęściej nie zdają sobie też sprawy z tego, jak bardzo negatywny wpływ na ich uprawnienia socjalne i ich przyszłość (zwłaszcza w starszym wieku) ma wykonywanie pracy nierejestrowanej.

Funkcjonowanie szarej strefy jest też czynnikiem zwiększającym skalę braku poszanowania prawa. Nie jest to kwestia błaża, jak pokazuje doświadczenie innych krajów, brak przestrzegania prawa w kwestiach pozornie niegroźnych ma wpływ na poziom przestępczości (łamanie prawa także w sprawach poważniejszych)

Z punktu widzenia pracownika praca nierejestrowana stanowi jednak przede wszystkim źródło dochodu, którego brak stwarzałby zagrożenie ubóstwem dla zainteresowanego i jego rodziny. Dla grupy pracowników o niskich kwalifikacjach, możliwość podjęcia pracy nierejestrowanej jest często w praktyce jedyną szansą na własne dochody. Jest bowiem faktem, że pewne grupy osób wykonujących pra-

cę nierejestrowaną nie mają realnych ekonomicznych możliwości jej legalizacji ze względu na wysokie koszty „wejścia na rynek pracy”, spowodowane przede wszystkim wysokością obowiązkowej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Praca w szarej strefie jest to dla wielu poszukujących pracy i nieaktywnych na rynku pracy (szczególnie młodych) pierwszy krok do samodzielności życiowej, jej podjęcie oznacza bowiem, że źródłem zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych staje się nie tylko szeroko rozumiany system pomocy społecznej (czy wsparcie rodziców), ale także własny wysiłek i własne dochody. Kolejny „bonus” wynikający z takiej pracy to ukrycie dochodów – stwarza ono także wielu pracownikom szansę na dostęp do świadczeń socjalnych, których przyznanie jest uzależnione od dochodów (czyli jest atrakcyjnym acz nielegalnym bonusem dodatkowym takiej pracy). Dla niektórych pracowników brak legalnych dochodów pozwala na ucieczkę od zobowiązań komorniczych, a tym samych znacząco zwiększa kwotę dochodu będącą w ich dyspozycji.

Praca nierejestrowana przynosi korzyści także pracodawcom. Najważniejszą z nich są oczywiście znacząco niższe koszty pracy. Nie kiedy jest to zasadniczy czynnik, mający wpływ na ostateczną decyzję o zatrudnieniu pracownika. Ale nie jedyny. Często, ze względu na bariery administracyjne, zatrudnienie nierejestrowane to jedyny sposób na elastyczne zatrudnianie niezbędne dla szybkiego wykonanie pracy poprzez pozyskanego na krótki okres pracownika. Zatrudnienie nierejestrowane jako doskonale elastyczne (acz nielegalne) zmniejsza także ryzyko ekonomiczne pracodawcy – szczególnie związane z kosztami redukcji personelu.

Praca na czarno, w razie jej wykrycia, niesie ze sobą o wiele większe konsekwencje dla pracodawcy niż dla pracownika. Największe konsekwencje taki pracodawca ponosi z tytułu naruszenia ciężącego na nim obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne pracownika. Zaniechanie obowiązków związanych z obliczaniem, pobieraniem i wpłacaniem składek wiąże się z odpowiedzialnością karną oraz z obowiązkiem uiszczenia przez takiego pracodawcę odsetek¹⁵.

Pracownik nie jest obciążony sankcjami, o ile nie jest posiadającym status osoby bezrobotnej. Jeżeli zaś jest osobą bezrobotną i podejmuje zatrudnienie na czarno i nie powiadomi o tym właściwego ze względu na swoje miejsce zamieszkania powiatowego urzędu pracy, będzie podlegał karze grzywny, która będzie nie niższa niż 500 zł. Podstawą prawną do ukarania takiej osoby bezrobotnej jest wspomniana wcześniej ustawa¹⁶.

Ze sprawozdania Państwowej Inspekcji Pracy w 2014 r. wynika, że takie nielegalne zatrudnienie stwierdzono w 18% kontrolowanych podmiotów. Nielegalnie najczęściej zatrudniano w transporcie, go-

spodarce magazynowej, usługach gastronomicznych i związanych z zakwaterowaniem. W ocenie inspektorów pracy, przedsiębiorcy zlecają prace nielegalnie, bo obejście prawa jest tu stosunkowo łatwe.

Przedsiębiorstwa podejmując decyzję o działalności w szarej strefie analizują (FOR)¹⁷:

1. koszty związane z legalną działalnością (jakich podatków i regulacji unikam zostając w szarej strefie?),
2. koszty nielegalnej działalności (jakie kary mi grożą w razie złapania? Jakiej jest ryzyko złapania?),
3. korzyści z legalnej działalności (działając legalnie z jakich usług mogę korzystać?)

Kontrola inspekcji pracy nie wydaje się dla pracodawców zagrożeniem realnym, gdyż nie zetknęli się jeszcze z takim przypadkiem. Mimo że pracodawcy nie obawiają się kontroli, to jednak są do niej przygotowani. W przypadku budowy – odpowiednio określany jest sposób budowy, np. system gospodarczy. Jednocześnie uznaje się pracownika za członka rodziny lub udaje się, że dany pracownik dopiero rozpoczął pracę. W przypadku pracowników prowadzących działalność gospodarczą, nie wykazujących wszystkich dochodów, czy też pracowników na emeryturze lub rencie, którzy nie chcą tracić świadczeń, zawiera się na wszelki wypadek jakąś umowę istniejącą fizycznie jedynie przez okres wykonywania pracy, po jej wykonaniu pieniądze przekazywane są prosto do ręki, a umowa jest niszczone. Sposobem na kontrolę jest również zmowa z osobą, która prowadzi dokumentację. W razie kontroli wszystko można zrzucić na księgową, która będzie miała czas na dopełnienie odpowiednich formalności. Innym sposobem na uniknięcie kontroli jest zatrudnianie pracowników bez rejestracji w takich miejscach, w których nie można ich łatwo skontrolować, np. jako pracowników świadczących usługi poza siedzibą firmy.

W porównaniu z kontrolą PIP, wypadek przy pracy wydaje się pracodawcom możliwością dużo bardziej realną. Obawiają się oni przede wszystkim sankcji związanych z brakiem ubezpieczenia pracownika. Kwestie dotyczące ewentualnych roszczeń finansowych, w tym renty, nie są w zasadzie brane pod uwagę. Pracodawcy zatrudniający do prac krótkotrwałych zabezpieczają się przed możliwością powstania powodów do ewentualnych roszczeń ze strony pracowników z tytułu wypadków przy pracy przez zatrudnianie tylko tych bezrobotnych, którzy są zarejestrowani w UP i dzięki temu mają ubezpieczenie. Pracodawcy wręcz oświadczyli, że nigdy nie zatrudniają niezarejestrowanych bezrobotnych. W razie wypadku jest on ubezpieczony i zawsze wytłumaczy się w swoim interesie¹⁸.

¹² <http://www.for.org.pl/pl/a/3693,Okolo-2-miliony-osob-pracuje-w-Polsce-na-szaro-Wyniki-raportu-Shadow-Economies-in-the-Baltic-Sea-Region-2015>

¹³ <https://www.pip.gov.pl/pl/rzecznik-prasowy/komunikaty-biezace/73016,skutki-szarej-strefy-dla-budzetu-panstwa-.html>

¹⁴ https://www.google.pl/search?q=nierejestrowana+praca+stanowi+oko%C5%82o+2%2F3+europejskiej+szarej+strefy.&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=ZqMtWPX9Ms2v8wDk5u4Cw

¹⁵ <https://www.pip.gov.pl/pl/porady-prawne/legalnosc-zatrudnienia/-legalnosc-zatrudnienia-obywateli-polskich/6504,jakie-konsekwencje-groza-pracownikowi-za-podjecie-nielegalnego-zatrudnienia-pracy-na-czarno-.html#>

¹⁶ <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p.114,ustawy>

¹⁷ <http://www.for.org.pl/pl/a/3693,Okolo-2-miliony-osob-pracuje-w-Polsce-na-szaro-Wyniki-raportu-Shadow-Economies-in-the-Baltic-Sea-Region-2015>

¹⁸ <http://lentoid.pl/minimalizacja-ryzyka-zwiazanego-z-zatrudnianiem-nierejestrowanym/>



BOHDAN WYŻNIKIEWICZ
Wiceprezes Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

JAK OGRANICZAĆ ROZMIARY SZAREJ STREFY GOSPODARCZEJ



Rozmiary szarej strefy gospodarczej są przedmiotem badań statystycznych, co wynika z międzynarodowych standardów rachunków narodowych opracowywanych w ramach systemu ONZ, a także z odpowiednich regulacji unijnych.

Szara strefa gospodarcza jest zjawiskiem występującym we wszystkich krajach, a jej negatywne skutki dotyczą całe społeczeństwa, głównie przez uszczuplanie dochodów budżetowych, wypychanie pracowników z systemów zabezpieczenia społecznego czy dostarczanie dóbr i usług poniżej standardów.

Główny Urząd Statystyczny szacuje rozmiary tzw. szarej gospodarki i działalności nielegalnych, które określamy terminem szara strefa gospodarcza. Uzasadnieniem włączania do koncepcji produktu krajowego brutto (PKB) efektów produkcyjnych szarej strefy gospodarczej jest dążenie do kompletności rachunków narodowych. Chodzi o to, by analiza działalności gospodarczej kraju obejmowała wszystkie transakcje tworzące wartość doda-

ną (wartość nowo wytworzoną) łącznie z transakcjami ukrywanymi przed władzami. Gospodarstwa domowe, a także przedsiębiorstwa dokonując transakcji rynkowych, czyli zakupując na rynku dobra i usługi, nie są w wielu przypadkach świadome, czy pochodzą one od producentów i dostawców płacących podatki i działających w pełni legalnie.

Szacunki szarej strefy gospodarczej w ramach obliczeń PKB obejmują część działalności legalnych, które są ukrywane przed władzami i działalności nielegalne. Nielegalnych działalności gospodarczych tworzących nową wartość jest wiele, jednak ze względów praktycznych i z uwagi na ich znaczące rozmiary, Eurostat, urząd statystyczny Unii Europejskiej, zalecił ogranicze-

nie się do przemytu papierosów, produkcji narkotyków i handlu nimi oraz czerpnia korzyści z prostytucji.

Należy zaznaczyć, że z perspektywy ekonomicznej do szarej strefy gospodarczej nie zalicza się żadnej formy kradzieży czy wyłudzeń podatkowych. Takie działania przestępcze nie tworzą bowiem wartości dodanej, stanowią natomiast przesunięcia dochodów między podmiotami gospodarczymi.

Z badań teoretycznych nad szarą strefą gospodarczą, które są wsparte obserwacjami empirycznymi jednoznacznie wynika, że pierwotną i podstawową przyczyną tego zjawiska są uciążliwości regulacji państwowych nakładanych na podmioty gospodarcze. Dotyczy to w szczególności działających legalnie podmiotów, które nie są w stanie sprostać regulacjom. Skutkiem jest przede wszystkim uchylanie się od płacenia podatków dochodowych i pośrednich (głównie podatku VAT) oraz nieprzestrzeganie prawa pracy, co stanowi oczywiste naruszanie prawa. Z kolei motywem działań nielegalnych jest chęć wzbogacenia się na działaniach czysto przestępczych.

Skutecznym sposobem ograniczania szarej strefy w zakresie legalnie działających przedsiębiorstw mogą być działania systemowe administracji gospodarczej nastawione na łagodzenie uciążliwości regulacyjnych. Działania represyjne są w tym przypadku kosztowne i mało skuteczne, choć są podejmowane częściej niż oddziaływanie na system regulacyjny. Przykładowo, administracja podatkowa jest niechętna obniżaniu stóp opodatkowania, gdyż nie przekonuje jej argument, że niższe stopy podatkowe przyczyniają się do zwiększania kwoty pobranych podatków. Działaniem regulacyjnym o stosunkowo dużej skuteczności jest wprowadzanie obowiązkowego obrotu bezgotówkowego w transakcjach gospodarczych poczynając od pewnego progu kwotowego, bowiem obrót w szarej strefie gospodarczej odbywa się prawie wyłącznie za pośrednictwem gotówki.

Inaczej rzecz się ma z działalnościami nielegalnymi, w przypadku których działania represyjne wymiaru sprawiedliwości mogą być skuteczne, choć w ograniczonym zakresie. Działalność w ramach nielegalnej szarej strefy gospodarczej prowadzona jest przez dobrze zorganizowane grupy przestępcze. Zachowują się one w sposób profesjonalny, potrafią wykorzystywać luki w prawie, a dzięki posiadaniu znacznych środków finansowych

są w stanie korzystać z usług dobrych prawników. Z drugiej strony, nie mają one oporów przed stosowaniem w bezwzględny sposób przemocy w różnych formach, takich jak zastraszanie, szantaż, wymuszenia czy przekupstwo.

Uczestnicy nielegalnej szarej strefy gospodarczej nabyli umiejętność prowadzenia rachunku ekonomicznego i kalkulowania ryzyka. Zachowują się elastycznie i są w stanie szybko przenosić swoje zaangażowanie kapitałowe z jednego sektora do innego, w którym represje karne są mniej dokuczliwe, a zyski podobne. Zdarza się także przenoszenie działań przez granice państw w ramach Unii Europejskiej. W przypadku wprowadzania przepisów utrudniających im działania, przy braku restrykcji w innym państwie organizatorzy przestępczych procedurów szybko przemieszczają się tam do bardziej sprzyjającego im otoczenia prawnego.

Walka z nielegalną szarą strefą gospodarczą może być skuteczniejsza niż ma to miejsce aktualnie w Polsce, przy równoczesnym spełnieniu kilku warunków. Po pierwsze, władze gospodarcze powinny mieć dobre i na bieżąco aktualizowane rozpoznanie działań w nielegalnej szarej strefie. Analizy z tego zakresu powinny prowadzić w trybie ciągłym niezależne ośrodki badawcze, a nie agendy rządowe. Po drugie, pod uwagę należy brać informacje i sygnały płynące od izb gospodarczych z sektorów dotykanych nielegalnymi działaniami. Wskazana jest też ścisła współpraca władz z izbami gospodarczymi. Po trzecie, niezbędne są konsekwentne i skoordynowane działania różnych służb i resortów kompetentnych w zakresie zwalczania naruszeń prawa. Po czwarte, należy wykorzystywać doświadczenia zagraniczne, które okazały się skuteczne. Po piąte, niezbędne jest zaostrzenie prawa tam, gdzie dolegliwości dla działań nielegalnych są najmniej dokuczliwe. Ważne jest też prowadzenie akcji edukacyjnych w różnych grupach społeczeństwa. Dobrą praktyką w tym zakresie jest loteria paragonowa.

Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że nawet przy skutecznych działaniach władzy możliwe będzie tylko ograniczanie rozmiarów szarej strefy, a nie jej likwidacja. Ponadto, przy wszelkich działaniach przeciw nielegalnej szarej strefie za wszelką cenę należy unikać narażania na uciążliwości uczciwie działających przedsiębiorców. Zadanie takie jest trudne, ale wykonalne pod warunkiem determinacji władz w jego realizacji.

Przeciwdziałanie szarej strefie
poprzez efektywny wymiar sprawiedliwości

Wprowadzenie

1.

Szara strefa jest gorącym tematem zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej. Temat budzi emocje administracji publicznej oraz przedsiębiorców. Z jednej strony bowiem, szara strefa prowadzi do uszczuplenia należności budżetowych, z drugiej natomiast, wprowadza nierównowagę na rynku i narusza uczciwą konkurencję.

Dlatego też przeciwdziałanie i walka z szarą strefą stanowi jeden z głównych priorytetów gospodarczych administracji publicznej, czemu mocno „kibicuje” biznes. Stworzenie mechanizmów, które pozwolą na ograniczanie przypadków szarej strefy w Polsce (a także szerzej – w Unii Europejskiej) oraz na skuteczne wykrywanie i ściganie ich, to element poprawy warunków i standardów prowadzenia działalności gospodarczej w naszym kraju.

Szara Strefa – rozmiar zjawiska i próby definicyjne

Szara strefa jest pojęciem różnorodnym i obejmującym szereg zjawisk, których wspólnym mianownikiem jest fakt pozostawiania poza kontrolą państwa. Złożoność definicyjna szarej strefy ma również swoje konsekwencje m.in. w jej odpowiednim wymiarowaniu, ale również tworzeniu precyzyjnych mechanizmów ukierunkowanych na jej przeciwdziałanie i zwalczanie.

Mówiąc czy pisząc o szarej strefie, często zamiennie używa się pojęć: gospodarka nieobserwowana, czarna gospodarka, gospodarka podziemna, gospodarka drugiego obiegu czy strefa nierejestrowana. Każde z tych pojęć – w szczegółach definicyjnych – różni się niuansami, ma natomiast prowadzić do nazwania zjawiska polegającego na łamaniu bądź nadużywaniu regulacji dla realizacji transakcji gospodarczych. Zasadniczo jest to zjawisko negatywne, prowadzące do tworzenia nierejestrowanej wartości dodanej, która nie jest rozliczana dla celów fiskalnych.

Z perspektywy GUS, szara strefa rozumiana jako gospodarka nieobserwowana (wskazana definicja obejmuje tylko przypadki operacji dobrowolnych, w których obie strony zgadzają się na działanie poza kontrolą państwa) składa się z:

- działalności nielegalnej, w przypadku której obie strony są dobrowolnymi partnerami transakcji gospodarczej,
- działalności ukrytej, w przypadku której transakcje same w sobie nie są sprzeczne z prawem, ale nie są zgłaszane w celu uniknięcia procedur administracyjnych,
- działalności nieformalnej, zazwyczaj w sytuacji, gdy nie prowadzi się żadnych rejestrów.

Opierając się na różnych dostępnych szacunkach, te wszystkie rodzaje działań generują wartość na poziomie 14% - 20% polskiego PKB. Zgodnie z danymi przyjętymi w poprzedniej edycji raportu Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce, szara strefa (bez strefy wyłudzeń) w Polsce w 2014 r. to 12,4% PKB (blisko 214 mld PLN). Natomiast opierając się na danych udostępnianych przez GUS oraz skorygowanych przez IBnGR, wartość ta w 2016 r. kształtuje się na poziomie (według różnych szacunków) od 260 mld PLN do 390 mld PLN. Wysoka rozbieżność danych i szacunków wynika m.in. z różnic metodologicznych, pokazuje jednak jak odmiennie szara strefa może być interpretowana i rozumiana.

Co więcej, często intencją używających pojęcia szara strefa jest objęcie nim również operacji pozornie legalnych, ale prowadzą-

cych do uzyskania intencjonalnej korzyści majątkowej. Technicznie, operacje te są rejestrowane, więc nie powinny być traktowane jako szara strefa. Niemniej jednak, jest to działalność ukierunkowana na uszczuplenie budżetu państwa dla uzyskania korzyści majątkowych. Jest to więc działalność o charakterze kryminalnym, co prawda rejestrowana, ale pozostająca poza kontrolą państwa, z której państwo nie uzyskuje korzyści (lecz straty). Stąd też, chociaż technicznie nie powinna być klasyfikowana do zjawiska szarej strefy, w praktyce jest z nią utożsamiana.

Działalność nielegalna, której celem jest wyłudzenie podatku, obejmuje w szczególności wprowadzanie fikcyjnych faktur do obrotu gospodarczego, z których to dokumentów realizowane są odliczenia i zwroty VAT. Żeby zobrazować skalę zjawiska, wystarczy wskazać, iż w 2015 r. organy kontroli skarbowej wykryły fikcyjne faktury na kwotę na poziomie 81,9 mld PLN¹.

- ✓ Szara strefa nie jest zjawiskiem jednolitym (obejmuje zarówno drobne wykroczenia, jak i poważne przestępstwa)
- ✓ Instrumentarium do walki z szarą strefą powinno być sprofilowane do jej kalibru
- ✓ Drastyczny rozwój szarej strefy i strefy wyłudzeń oraz zaangażowanie grup przestępczych wymusza adekwatne modyfikacje przepisów karnych i praktyki organów ścigania

Wskazane powyżej podziały szarej strefy, a także strefy wyłudzeń podatkowych, są istotne pod kątem obserwowania regulacji, które są łamane w związku z tymi nielegalnymi czy nierejestrowanymi działaniami. Jest to kluczowe, aby zrozumieć, że szara strefa nie jest jednolita i działają osoby różnego kalibru, których motywacja może być zasadniczo odmienna, a intencje nie zawsze tożsame.

Z jednej strony, w szarej strefie działają osoby fizyczne, dla któ-

¹ Informacja o wynikach kontroli „Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne”, NIK, marzec 2016 r.

DZIAŁALNOŚĆ NIELEGALNA		DZIAŁALNOŚĆ UKRYTA	DZIAŁALNOŚĆ NIEFORMALNA	WYŁUDZENIA
Działalność zabroniona np. produkcja i sprzedaż narkotyków	Działalność koncesjonowana np. produkcja i sprzedaż alkoholu oraz wyrobów tytoniowych	Działalność legalna, w której nie dochodzi do pełnej rejestracji czynności np. brak rejestracji obrotu w ramach działalności gospodarczej	Działalność drobna i legalna, ale nie rejestrowana np. świadczenie drobnych usług dla lokalnej społeczności	Działalność zorganizowana i ukierunkowana na uzyskiwanie korzyści materialnych opierając się na dostępnych mechanizmach prawnych np. wprowadzanie do obiegu „pustych” faktur i odliczanie VAT z „pustych” faktur celem wyłudzenia zwrotu VAT

rych rejestracja działalności i rozliczanie wszystkich przychodów jest zbyt skomplikowane i rodzi wysokie koszty. Ewentualne uszczuplenia, na jakie budżet państwa jest narażony w związku z działaniem tych osób, są marginalne. Często nawet, pozostawanie tych osób w szarej strefie może się okazać korzystniejsze z perspektywy budżetu państwa (utrącone korzyści są niższe niż koszty, które ponosiłby budżet państwa w rezultacie finansowania świadczeń dla tych osób). Z drugiej strony, w szarej strefie działają legalni przedsiębiorcy, którzy w ramach działalności nie ujawniają całości przychodów bądź też zaniżają je. W rezultacie, skala uzysku dla budżetu państwa jest niższa, zaś przedsiębiorcy uzyskują korzyść w postaci niższych kosztów czy niezaewidencjonowanych przychodów (od których nie jest rozliczany podatek). Z kolejnej zaś strony, w szarej strefie czy też

w strefie wyłudzeń działają podmioty, które często (i) w sposób zorganizowany podejmują działania całkowicie nielegalne, (ii) działania legalne, ale wymagające uzyskania pozwoleń czy koncesji bądź też (iii) działania pozorne mające na celu wyłudzenie określonych kwot z budżetu państwa. Jest to więc działalność świadoma i intencjonalna, której wyłączną motywacją jest uzyskanie korzyści majątkowej.

Szara strefa i strefa wyłudzeń jest rozbudowanym i złożonym zjawiskiem, którego nie można w prosty i jednolity sposób zmierować oraz którego nie można w jednakowy sposób zwalczać czy identyfikować. Stąd, działania podejmowane w zakresie przeciwdziałania istnieniu i rozwojowi szarej strefy, powinny uwzględniać jej specyfikę oraz różnorodność.

Szara strefa a przestępczość skarbowa i gospodarcza

Rozmiary szarej strefy czy strefy wyłudzeń oraz ich złożoność zmuszają do podejmowania działań mających na celu ich identyfikację oraz zwalczanie. Trzeba jednak pamiętać, iż tego typu działania nie mogą być wyłącznie ukierunkowane na tworzenie rozwiązań materialnoprawych, aby „domykać luki” w systemie podatkowym. Szara strefa i strefa wyłudzeń, choć w dużej mierze opiera się na niedoskonałościach rozwiązań prawnych i podatkowych, to jednak jest „kreowana” przez ludzi.

To ludzie świadomie lub nieświadomie podejmują pewne aktywności czy też zaniechują pewnych działań, aby uzyskiwać określone korzyści majątkowe, w związku z czym tworzą szarą strefę i strefę wyłudzeń. Działania lub aktywności wypełniają – w dużej mierze – znamiona czynów zabronionych, są więc zakazane przez prawo pod groźbą kary. W konsekwencji, osobom działającym w szarej strefie czy strefie wyłudzeń mogą być postawione zarzuty popełniania określonych przestępstw.

Możliwość penalizacji aktywności podejmowanej w tych obszarach powinna stanowić dodatkowe narzędzie do wykorzystania celem przeciwdziałania szarej strefie i strefie wyłudzeń (wsparcie rozwiązań prawno-karnych). Jeśli osoby fizyczne będą skutecznie odwołane od zamiaru popełnienia czynów zabronionych albo też nastąpi skuteczna identyfikacja i karanie tych osób, niewątpliwie zwiększa to szanse na eliminowanie patologii w gospodarce. Obok rozwiązań prawno-podatkowych, które uniemożliwiają działalność w szarej strefie, a w szczególności wyłudzenie podatków, narzędzia prawno-karne powinny stanowić dodatkowy stabilizator systemu. Aby jednak ten stabilizator działał, system wymiaru sprawiedliwości (przepisy prawa karnego, procedura karna, a także organizacja organów ścigania oraz sądów) powinien funkcjonować w sposób efektywny.

Celem niniejszej analizy jest właśnie próba oceny, czy obecne zasady i praktyka działania systemu wymiaru sprawiedliwości pozwalają na optymalną identyfikację i ograniczanie szarej strefy i wyłudzeń podatkowych. Mając świadomość, że administracja opracowuje rozwiązania techniczne, które mają

wspierać eliminowanie m.in. wyłudzeń podatku (w szczególności VAT), chcemy spojrzeć na istotne elementy związane z identyfikacją i karaniem osób, które poruszają się w szarej strefie i strefie wyłudzeń. Jeśli rozwiązania techniczne będą zawodzić albo pojawi się możliwość ich „obejścia” (co można np. zauważyć w przypadku „przerzucania” się przestępców wyłudzających VAT pomiędzy grupami towarów i zaprzestawanie procederu na grupach towarowych obejmowanych mechanizmem odwrotnego obciążenia), elementy prawno-karne powinny stać na straży systemu i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Stąd też, funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości wydaje nam się równie istotnym elementem walki z szarą strefą i strefą wyłudzeń, a więc warto zastanowić się nad jego efektywnością i ewentualnymi zmianami.

Jest to o tyle istotne, gdyż tak samo jak szara strefa i strefa wyłudzeń są pojęciami niezwykle „pojemnymi”, tak samo przestępczość związana z tym obszarem jest różnorodna i rozbudowana. Szara strefa, co do zasady, jest kojarzona z przestępczością skarbową, a więc z popełnianiem czynów zabronionych zdefiniowanych w Kodeksie karno-skarbowym. Niemniej jednak, w momencie kiedy szara strefa i strefa wyłudzeń staje się sposobem na prowadzenie nielegalnego biznesu, ciężko jest traktować uczestnika szarej strefy analogicznie jak zdezorowanego podatnika VAT, który nie umie odpowiednio wypełnić deklaracji. W takim momencie o szarej strefie zaczyna się myśleć jak o miejscu, w którym rozwija się przestępczość skarbową i gospodarczą, ukierunkowaną precyzyjnie na uzyskiwanie korzyści finansowych (ze szkodą dla Skarbu Państwa i pozostałych uczestników rynku).

Skoro szara strefa ma różną wagę dla budżetu państwa, przestępcy działający w tej strefie też powinni być ścigani i karani w różny sposób oraz z uwzględnieniem odmiennych mechanizmów. W niniejszej analizie chcemy odnieść się do tego, czy założenia i praktyka funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce uwzględniają tę różnorodność i czy fakt bądź brak jej uwzględnienia mają wpływ na efektywność przeciwdziałania szarej strefie i strefie wyłudzeń (w szczególności mając na względzie aktualny stan szarej strefy i strefy wyłudzeń oraz – będących pochodną – przestępczości skarbowej i gospodarczej).

- ✓ Rozwiązania podatkowe nie pozwolą na całkowite wyeliminowanie szarej strefy oraz strefy wyłudzeń;
- ✓ Walka z tymi zjawiskami wymaga odpowiedniego przygotowania instytucji wymiaru sprawiedliwości oraz zwiększenia efektywności działań organów ścigania;

Żeby uczynić tę analizę maksymalnie użyteczną, chcemy jednak się skupić na tych elementach szarej strefy i strefy wyłudzeń, które dotyczą działalności legalnej (tj. takiej, która może być prowadzona przez legalne podmioty, a szara strefa wpływa na zaburzenia konkurencji na rynku) oraz takiej, która generuje znaczące uszczuplenia publiczno-prawne i warto podjąć działania, aby ją wyeliminować (a więc działalność koncesjonowana – prowadzona bez koncesji jest w praktyce nielegalną, działalność legalna w której nie dochodzi do pełnej rejestracji obrotów oraz działalność ukierunkowaną na wyłudzenie podatku, a w szczególności VAT).

Ujęcie horyzontalne

2.

Niniejsza część analizy ma za zadanie przekazać systemowe uwagi dotyczące mechanizmów walki z szarą strefą i strefą wyłudzeń. Odnosimy się do działań administracji publicznej, które zostały zrealizowane czy też podjęte w ostatnich miesiącach. Jednocześnie, mając na względzie główny cel raportu, podejmujemy próbę analizy efektywności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w kontekście przeciwdziałania i zwalczania szarej strefy oraz strefy wyłudzeń.

Barometr zmian

REKOMENDACJE DLA DECYDENTÓW

Poprzednia edycja raportu zawierała szereg wskazówek i rekomendacji odnośnie do potencjalnych zmian systemowych w zakresie przeciwdziałania szarej strefie. Zostały one wypracowane w oparciu o doświadczenia innych jurysdykcji, a także praktyczne obserwacje środowiska gospodarczego oraz odpowiednią analizę. W dużej mierze wskazówki miały charakter techniczny czy też materialno-prawny, nie odnosiły się natomiast szczegółowo do kwestii prawno-karnych. Innymi słowy, celem tych wskazówek było stworzenie ram i zasad funkcjonowania biznesu, tak aby szara strefa i strefa wyłudzeń były na akceptowalnym poziomie.

W poniższej tabeli zaprezentowano rekomendacje, które zostały wskazane jako szczególnie warte rozważenia, aby ograniczać szarą strefę i strefę wyłudzeń na poziomie całej gospodarki.

Rekomendacja	Wyjaśnienie	Waga rekomendacji dla przeciwdziałania szarej strefie
Loteria paragonowa	Zachęcanie konsumentów do pobierania paragonów fiskalnych i rejestrowania ich w centralnym systemie służącym do przyznawania nagród dla wybranych konsumentów, którzy pobrali paragon	Niska, jest to rozwiązanie mające wspierać fiskalizację i zachęcać konsumentów do pobierania paragonów (żądania fiskalizacji)
Kasy fiskalne on-line	Wprowadzenie kas rejestrujących, które na bieżąco raportowałyby zafiskalizowane operacje do organów skarbowych	Średnia, może być to rozwiązanie dające organom bieżące informacje o stanie rozliczeń biznesu sprzedającego do konsumentów (możliwość analiz danych na bieżąco i typowanie do kontroli)
Ograniczenie płatności gotówkowych	Płatności gotówkowe sprzyjają rozwojowi szarej strefy, stąd motywowanie przedsiębiorców do rozliczeń za pośrednictwem m.in. rachunków bankowych (dodatkowe dowody płatności zbierane przez niezależne instytucje) pozwala na walkę z tym zjawiskiem	Wysoka, transakcje za pośrednictwem kart bankowych są bezpieczne i stanowią alternatywne źródło informacji o dokonanej transakcji z konsumentem
Systemy wspierające ograniczenie wyłudzeń VAT, w tym:		
– Mechanizm odwrotnego obciążenia	Rozliczanie VAT należnego (od sprzedaży) przez nabywcę, co eliminuje ryzyko, że sprzedawca nie rozliczy tego podatku (bo nie będzie zobowiązany)	Średnia, jest to rozwiązanie punktowe ograniczające wyłudzenie podatku naliczonego (możliwość przenoszenia wyłudzeń na inny asortyment towarowy bądź wyłudzenia zakupu bez VAT)
– Mechanizm solidarnej odpowiedzialności	Nabywca towaru czy usługi jest solidarnie odpowiedzialny ze sprzedawcą za rozliczenie VAT należnego (od sprzedaży)	Średnia, jest to ograniczenie punktowe, które wymusza większą dbałość i uważność o jakość dostawcy
– Mechanizm podzielonej płatności	Płatność za towar czy usługę (dokonywana przez nabywcę) jest podzielona na dwa strumienie: kwotę netto (trafia bezpośrednio do sprzedawcy) oraz kwotę VAT (trafia na dedykowane konto, które jest monitorowane przez organy skarbowe)	Wysoka, jest to rozwiązanie systemowo ograniczające wyłudzenia z uwagi na kontrolę organów podatkowych nad kwotą VAT
– Centralne fakturowanie	Faktury dokumentujące sprzedaż towarów czy usług są generowane i przechowywane z wykorzystaniem systemu centralnego, do którego dostęp mają organy skarbowe, co zapewnia pełną kontrolę nad procesem fakturowania i odliczania VAT	Wysoka, jest to rozwiązanie systemowo ograniczające wyłudzenia, z uwagi na kontrolę organów podatkowych nad mechanizmem fakturowania i odliczania VAT z faktur wystawionych za pośrednictwem centralnego systemu
Jednolity plik kontrolny (JPK)	Przedsiębiorcy na bieżąco raportują dane finansowe i podatkowe do organów skarbowych z wykorzystaniem formy elektronicznej (organy skarbowe mogą na bieżąco analizować te dane)	Wysoka, jest to rozwiązanie dające organom bazę do kompleksowych analiz rozliczeń podatkowych i pozycji podatkowej przedsiębiorców, w tym typowania do kontroli
Koordinacja i centralizacja kontroli	Wypracowanie mechanizmów przekazywania danych i prowadzenia wspólnych akcji przez różne organy państwa o kompetencjach m.in. w zakresie kontroli czy ścigania	Wysoka, jest to rozwiązanie procesowe, które powinno z jednej strony pozwolić na wczesne wykrywanie nieprawidłowości w systemie, a z drugiej na identyfikację sprawców tych nieprawidłowości

DZIAŁANIA REGULACYJNE PODJĘTE PRZEZ ADMINISTRACJĘ

Pierwsze trzy kwartały 2016 r. to czas wyłożonych prac regulacyjnych po stronie administracji publicznej, a w szczególności MF. Prace te dotyczyły głównie uszczelnienia systemu VAT, w celu ograniczenia ryzyka wyłudzeń VAT bądź też przeciwdziałania tym wyłudzeniom (w mniejszym stopniu skupiono się na pozostałych problemach szarej strefy). Podjęto szereg inicjatyw ustawodawczych, z których część już się zakończyła, a część jest w trakcie konsultacji czy jest przedmiotem debaty parlamentarnej.

Poniżej przedstawiono zestawienie kluczowych zmian i planów regulacyjnych, ukierunkowanych na walkę z szarą strefą i strefą wyłudzeń, stanowiących niejako odzwierciedlenie rekomendacji wskazanych w poprzedniej edycji raportu (układ chronologiczny, oparty o moment przedstawienia propozycji / wejścia w życie zmian).

Struktura JPK	Duży przedsiębiorca	Średni przedsiębiorca	Mały przedsiębiorca	Mikroprzedsiębiorca
Księgi rachunkowe	Lipiec 2016 r.	Lipiec 2018 r.	Lipiec 2018 r.	N/d
Wyciągi bankowe	Lipiec 2016 r.	Lipiec 2018 r.	Lipiec 2018 r.	Lipiec 2018 r.
Magazyn	Lipiec 2016 r.	Lipiec 2018 r.	Lipiec 2018 r.	Lipiec 2018 r.
Ewidencja VAT	Lipiec 2016 r.	Styczeń 2017 r.	Styczeń 2017 r.	Styczeń 2018 r.
Faktury VAT	Lipiec 2016 r.	Lipiec 2018 r.	Lipiec 2018 r.	Lipiec 2018 r.
PKPIR	N/d	N/d	N/d	Lipiec 2018 r.
Ewidencja przychodów	N/d	N/d	N/d	Lipiec 2018 r.

LOTERIA PARAGONOWA

W czwartym kwartale 2015 r. wystartowała Loteria paragonowa. Loteria była kontynuowana w 2016 r., a w ostatnim czasie podjęto decyzję o jej przedłużeniu.

Loteria paragonowa jest wydarzeniem na wzór rozwiązań zagranicznych, w ramach którego konsumenci pobierający i rejestrujący otrzymane paragony fiskalne, mają możliwość wygrania określonych nagród (co miesiąc samochód plus dodatkowy samochód co kwartał). W ramach Loterii paragonowej promuje się paragony pobrane w tych sektorach gospodarki, które powszechnie kojarzone są z szarą strefą. Celem loterii jest budowanie świadomości konsumentów odnośnie do pobierania paragonów fiskalnych, a tam samym „zmuszania” sprzedawców do ich wydawania i fiskalizacji obrotu.

OBNIŻENIE PROGU PŁATNOŚCI GOTÓWKOWYCH

Z dniem 1 stycznia 2017 r. w życie wejdzie ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Głównym celem tych przepisów jest obniżenie dopuszczalnego progu transakcji gotówkowych z 15 tys. EUR na 15 tys. PLN. Zapłata zobowiązania przekraczającego tę kwotę w formie go-

tówkowej będzie oznaczać możliwość zakwestionowania pełnej wartości zobowiązania w kosztach podatkowych.

Obniżenie akceptowalnego progu płatności gotówkowych do poziomu 15 tys. PLN jest zgodne z praktyką państw Unii Europejskiej. Przykładowo, w Portugalii próg ten wynosi 1 tys. EUR, zaś na Węgrzech i w Bułgarii 5 tys. EUR.

W ocenie projektodawców, w praktyce rzetelnego i legalnego obrotu gospodarczego, płatności gotówkowe przekraczające kilka czy kilkanaście tysięcy euro nie występują. Stąd faktury dokumentujące transakcje o podobnej wartości uregulowane w formie gotówkowej, z wysokim prawdopodobieństwem, są fikcyjne. Dlatego też korekta dopuszczalnego progu płatności gotówkowych stanowi kolejny element walki z szarą strefą wdrożony przez MF.

JEDNOLITY PLIK KONTROLNY (JPK)

Z dniem 1 lipca 2016 r. w odniesieniu do części podatników zaczęły obowiązywać przepisy obligujące do raportowania danych finansowych i podatkowych w formie JPK. Pierwszym testem była konieczność zaraportowania rozliczeń VAT za lipiec 2016 r. w formie JPK przez dużych przedsiębiorców w terminie do dnia 25 sierpnia 2016 r. Zgodnie z informacjami udostępnianymi

przez MF, blisko 5,8 tys. podatników z sukcesem przygotowało i złożyło JPK za lipiec 2016 r. (w sierpniu 2016 r.). W dalszej kolejności, duzi przedsiębiorcy mogą mierzyć się z koniecznością wygenerowana i dostarczenia JPK w różnych (wymaganych prawnym) strukturach, na żądanie organów.

W poniższej tabeli przedstawiono zestawienie struktur JPK wymaganych przez administrację publiczną oraz momentu wejścia w życie obowiązku raportowania poszczególnych struktur w odniesieniu do grup przedsiębiorców. Co istotne, zgodnie z informacjami przekazywanymi przez MF, obowiązek raportowania we wskazanych strukturach to dopiero początek. Intencją jest, aby podatnicy raportowali również dane dotyczące wystawianych paragonów fiskalnych, a nie tylko faktur.

JPK jest narzędziem powszechnie wykorzystywanym do tworzenia baz danych, która może służyć jako doskonała baza do analiz finansowych i podatkowych. Jeśli system jest w pełni operacyjny (a operacyjność w Polsce nastąpi najwcześniej w lipcu 2018 r.), może pozwolić organom na wnikliwą analitykę rozliczeń podatników. Do tych celów została powołana spółka Skarbu Państwa – Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. – i ma ona wspierać administrację w tych czynnościach.

PAKIET PALIWOWY

Z dniem 1 sierpnia 2016 r. w życie wszedł tzw. Pakiet paliwowy, czyli zmiany m.in. do ustawy o VAT oraz do Prawa Energetycznego. Celem Pakietu paliwowego jest uszczelnienie poboru VAT w zakresie obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą.

Wprowadzone regulacje zobowiązują podatników dokonujących wewnątrzwspólnotowego nabycia określonych paliw silnikowych do obliczania i zapłaty VAT do organów celnych (z możliwością odliczenia i odzyskania go poprzez deklarację VAT). Jednocześnie, analogiczny obowiązek ciąży na zarejestrowanych odbiorcach bądź składach podatkowych, jeśli dokonują oni nabycia paliw silnikowych na rzecz swoich klientów.

Jednocześnie, wprowadzono obowiązek posiadania siedziby na terytorium kraju lub prowadzenia przez podmiot zagraniczny działalności koncesjonowanej za pośrednictwem oddziału, a także obowiązek rejestracyjny dla celów VAT.

PAKIET ENERGETYCZNY

Z początkiem września 2016 r. wszedł w życie tzw. Pakiet energetyczny, czyli nowelizacja Prawa Energetycznego oraz szeregu innych ustaw związanych z paliwami ciekłymi i gazowymi, ukierunkowana na eliminowanie patologii na rynku paliw. Zasadniczo nowe regulacje zmodyfikowały sposób udzielania i cofania koncesji w zakresie paliw ciekłych, zaostrzyły kary za działal-

ność bez lub z naruszeniem koncesji, a dodatkowo tworzą mechanizmy wymiany informacji i współpracy pomiędzy organami kontrolnymi.

PLANOWANE ZMIANY W VAT

MF przedstawiło plany nowelizacji regulacji w zakresie VAT. Zgodnie z projektem z dnia 23 września 2016 r. ustawy o zmianie ustawy o VAT, planowane jest m.in.:

rozszerzenie zakresu stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia do świadczenia usług budowlanych (oraz usług o podobnym charakterze), dostaw procesorów i wybranych postaci metali szlachetnych / biżuterii,

doprecyzowanie przypadków wstrzymywania zwrotów VAT oraz zasad przyspieszonego zwrotu VAT (w tym możliwość weryfikacji całego łańcucha dostaw), modyfikacja zasad dotyczących rejestracji i automatycznego wyrejestrowania podmiotu jako podatnika VAT (rozważa się wprowadzenie kaucji rejestracyjnej),

- likwidacja kwartalnych rozliczeń VAT (dla podatników innych niż mali podatnicy)
- rozszerzenie zakresu stosowania odpowiedzialności solidarnej
- wprowadzenie sankcji za nierzetelne rozliczanie VAT i za wprowadzanie do obiegu tzw. pustych faktur.

KASY FISKALNE ON-LINE

MR przedstawiło propozycję zmian w zakresie warunków technicznych, które powinny spełniać kasy rejestrujące (od 2018 r.). Celem projektu z dnia 17 sierpnia 2016 r. rozporządzenia w sprawie warunków stosowania kas jest wprowadzenie kas rejestrujących, które będą on-line połączone z centralnym repozytorium prowadzonym przez administrację publiczną. W rezultacie, informacje o operacjach zapisanych w pamięci kas rejestrujących powinny być niezwłocznie przekazane do organów skarbowych. Jednocześnie, proponuje się uproszczenie zasad wydawania paragonów fiskalnych do klientów – nie tylko w formie papierowej, ale również w formie elektronicznej.

POZOSTAŁE PROPOZYCJE

Istotną modyfikacją, będącą obecnie przedmiotem debaty parlamentarnej, jest przekształcenie służb kontroli skarbowej oraz służb celnych w jedną służbę – Krajową Administrację Skarbową. Nowa instytucja miałaby być odpowiedzialna za wymiar, pobór i kontrolę danin podatkowych i celnych. Nastąpiłaby wymiana danych, konsolidacja i koordynacja kontroli, a także ich bardziej efektywne planowanie i realizacja. Dodatkowo, instytucja ta zostałaby wyposażona w pewne uprawnienia operacyjne

i mogłaby realizować postępowania przygotowawcze nie tylko w zakresie przestępstw skarbowych, ale również przestępstw ściąganych na podstawie przepisów Kodeksu karnego (w wybranych zakresie). W praktyce więc uprawnienia obecnego Wywiadu Skarbowego zostałyby rozciągnięte również na kwestie celne, a więc możliwe byłoby dokonywanie czynności operacyjnych przez tę instytucję w zakresie ścigania przestępstw akcyzowych czy w zakresie gier hazardowych.

OCENA ZMIAN

Zestawienie zmian w przepisach podatkowych, jakie miały miejsce w trakcie 2016 r., pokazuje, iż był to niezwykle intensywny czas dla MF i czas jednoznacznie ukierunkowany na „domykanie luk”, które sprzyjają rozwojowi szarej strefy i strefy wyłudzeń. Czas ten i wysiłek włożony przez MF zdecydowanie należy ocenić pozytywnie, chociaż na tym etapie trudno dokonywać ostatecznych rozliczeń wdrożonych rozwiązań (m.in. z uwagi na krótki okres obowiązywania tych rozwiązań).

Na aprobatę zasługują rozwiązania systemowe, jakimi są obniżenie progu płatności gotówkowych oraz JPK (czy też plany wprowadzenia kas rejestrujących raportujących dane do centralnego repozytorium w sposób ciągły). Można założyć, iż obecny próg płatności jest przejściowy i będzie podlegał stopniowemu obniżeniu (akceptowalny poziom w innych państwach Unii Europejskiej jest nieco niższy; głośno mówi się o elektronicznych kasach rejestrujących „sprzężonych” z kartą płatniczą i kontem bankowym), stąd jest to rozwiązanie obiektywnie dobre i skuteczne. W przypadku JPK, pomimo dużej liczby plików przesłanych w sierpniu 2016 r. (struktura VAT za lipiec 2016 r.), nie można uznać, iż już teraz system ten w pełni spełnia swoją funkcję. Pełna operacyjność nastąpi wtedy, kiedy różne kategorie przedsiębiorców (podatników), a nie tylko duzi przedsiębiorcy, będą na bieżąco przekazywać określone dane finansowe. Na to potrzeba co najmniej dwóch lat. Do tego momentu można co najwyżej robić uproszczone testy i sprawdzenia rozliczeń podatkowych podmiotów, które zaraportowały JPK.

Co więcej, JPK będzie przydatny jeśli zostaną spełnione dwa elementy: dostępność wszystkich danych oraz stworzenie algorytmów analiz tych danych. Algorytmy powinny zostać ukierunkowane na badanie określonych zachowań (niepożądanych) albo na identyfikację nieprawidłowości gospodarczych. Konieczne będzie ich sprofilowanie dla branż oraz dla charakterystyk grup podmiotów (np. w ramach łańcucha dostaw). Te algorytmy powinny być podstawą do kontroli podatkowych i skarbowych, a także do wszczynania ewentualnych postępowań przygotowawczych w zakresie przestępstw skarbowych i gospodarczych. Dopiero po opracowaniu (konieczne wykorzystanie wiedzy praktyków) i sposobie ich stosowania możliwa będzie ocena, czy JPK zdał egzamin, czy nie.

2.1.3

Na pewno należy podkreślić próby MF w tworzeniu i rozszerzaniu rozwiązań, które mają ograniczać wyłudzenia VAT w poszczególnych obszarach gospodarki. Modyfikacje w obrębie odwrotnego obciążenia czy solidarnej odpowiedzialności, a także zaostrzenie warunków rejestracji podatkowej, przyniosą pozytywne efekty. Pojawia się tylko pytanie, czy te efekty będą długotrwałe, czy też krótkoterminowe (jak w większości wcześniejszych przypadków). Odwrotne obciążenie czy solidarna odpowiedzialność są skutecznymi rozwiązaniami, niestety „chwilowymi”. Jak wskazują przykłady, przestępcy skarbowi czy gospodarczy, po „domknięciu luk”, często przenoszą strefę wyłudzeń na inne towary i usługi.

Przykładowo, na poniższym wykresie porównanie deklarowanego wywozu z Polski do Niemiec oraz deklarowanego przywozu z Niemiec środków odmrażających (CN3820) na przestrzeni lat 2011–2016. Anomalie obserwowane w II i III kwartale 2016 r. pokazują, iż na tym asortymencie – z wysokim prawdopodobieństwem – mogło dochodzić do fikcyjnych transakcji (pod pozorem przywozu odmrażaczy do szyb, mogło być przywożone paliwo). Takie anomalie występują również na innych asortymentach towarowych.

Dlatego też, należy zachęcać MF do podjęcia działań zmierzających do wdrożenia jeszcze skuteczniejszych rozwiązań syste-



owych mających na celu walkę ze strefą wyłudzeń – mechanizmu podzielonej płatności (*split payment*) bądź centralnego fakturowania. Będzie wymagało to skomplikowanych działań legislacyjnych (łącznie z derogacją ze strony Komisji Europejskiej), a także uzyskania poparcia społecznego, niemniej jednak, jak wskazują przykłady innych państw, może dać długotrwałe rezultaty dla budżetu państwa.

Jako dobry prognostyk należy również odczytać fakt „zajęcia” się przez MF problemami branży paliwowej, czego efektem jest tzw. Pakiet paliwowy i Pakiet energetyczny. Zmiany legislacyjne, głównie w obszarze VAT i Prawa energetycznego, wydają się w dużej mierze adresować problemy tego sektora gospodarki (więcej uwag w części dotyczącej ujęcia branżowego).

✓

Działania regulacyjne podjęte przez MF w pierwszych trzech kwartałach 2016 r. stanowią dobrą podstawę do dalszego uszczelniania systemu podatkowego (w szczególności VAT);

✓

Kluczowym sprawdzianem będzie utrzymanie obecnego mocnego wzrostowego trendu jeśli chodzi o ściągalność podatków (nie tylko w efekcie kontroli skarbowych, ale w efekcie zmian w przepisach podatkowych);

Natomiast rozwiązaniem, które wydaje się nie być do końca wykorzystywane przez MF jest Loteria paragonowa. Po początkowym sukcesie (ponad 17 mln zarejestrowanych paragonów w październiku 2015 r.), zainteresowanie Loterią paragonową sukcesywnie spada (porównując polską i słowacką loterię paragonową – na Słowacji w ciągu roku zarejestrowano 85 mln paragonów, w Polsce w ciągu 8 miesięcy zarejestrowano 91 mln paragonów; różnica w potencjale gospodarek obu krajów jest oczywista). Loteria paragonowa jest interesującym rozwiązaniem, które może pozwolić na stopniowe ograniczanie szarej strefy w drobnym handlu i usługach, wymaga jednak pomysłu i atrakcyjności (sugerowane stworzenie rozwiązań ułatwiających rejestrację paragonów np. za pomocą smartfonów lub tabletów). Na ten moment wydaje się, iż obu tych elementów brakuje.

Zgodnie z komunikatem MF, dochody podatkowe na koniec października 2016 r. były o 7,5% wyższe w porównaniu z ubiegłym rokiem, z czego odnotowano wzrost z VAT o 7,6% (około 7,8 mld PLN więcej) oraz wzrost z podatku akcyzowego i podatku od gier o 4,9% (około 2,6 mld PLN więcej).

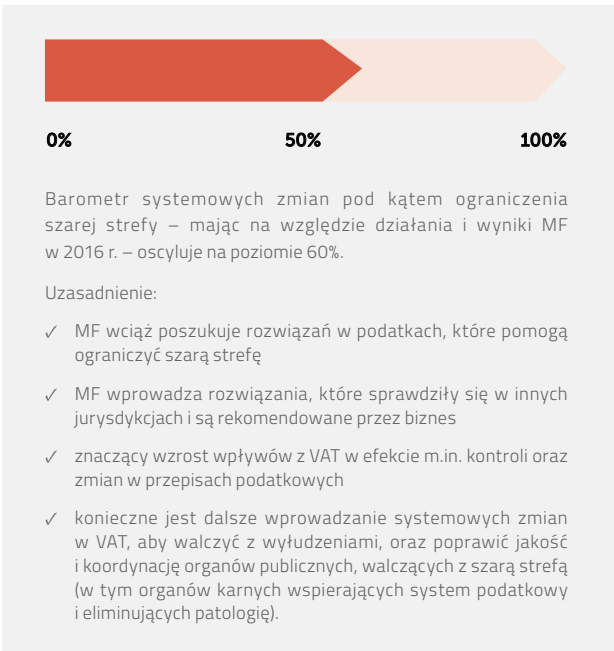
Podsumowując, działania MF w ostatnich miesiącach należy ocenić pozytywnie, ale powinno się je traktować jako dobry początek „długiej podróży”. Rozpoczęto szereg inicjatyw o charakterze systemowym, które będą wymagały dopracowania, jednak mogą przynieść spodziewane efekty w ciągu kilku lat. W krótkim terminie, to co zasługuje na szczególną uwagę, to statystyki

MF w kwestii skuteczności działań kontrolnych (kontrole podatkowe i kontrole podatkowe), również stanowiących element walki z szarą strefą. O ile na cząstkowe dane dotyczące zmniejszenia szarej strefy jako efektu zmian w przepisach podatkowych, o tyle „słupki” dotyczące wzrostu efektywności kontroli podatkowych i skarbowych są już dostępne.

INFORMACJE O WYNIKACH KONTROLI SKARBOWEJ:			
Dane [*] (opis)	Styczeń – czerwiec 2015 r. (mln PLN)	Styczeń – czerwiec 2016 r. (mln PLN)	Różnica (%)
Zapłata podatku w efekcie decyzji	256,0	330,7	29,2 %
Zapłata podatku w efekcie korekty	93,2	140,4	50,7 %
Zatrzymanie nienależnego zwrotu VAT	68,5	266,1	288,3 %
Suma	486,0	832,6	71,3 %

^{*} Źródło: MF.

Wskazane statystyki nie dotyczą wyłącznie walki MF z szarą strefą i strefą wyłudzeń, pokazują natomiast dużą intensywność i skuteczność organów kontrolnych w ściąganiu należności budżetowych. Rosnące statystyki w zakresie podatków to dobra podstawa dla efektywnego ścigania przestępców skarbowych i gospodarczych, którzy powodowali (i wciąż powodują) uszczuplenia w budżecie.



Zwalczanie przestępczości skarbowej i gospodarczej w Polsce

Niniejsza część raportu obejmuje próbę analizy i oceny funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w kontekście istnienia szarej strefy i strefy wyłudzeń. O ile wcześniejsza edycja raportu Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce skupiała się na ocenie zjawiska szarej strefy oraz przedstawienia rekomendacji (głównie w zakresie rozwiązań podatkowych), w tej edycji chcemy skupić się na poszczególnych elementach dotyczących wymiaru sprawiedliwości.

Tak jak wskazano wcześniej, szara strefa i strefa wyłudzeń kreują nie tylko problem fiskalny. Podatki uszczuplane są przez ludzkie decyzje, działania i zaniechania. Funkcjonowanie w szarej strefie i strefie wyłudzeń, to bycie poza granicą prawa, a tym samym popełnianie czynów zabronionych. Dlatego też przeciwdziałanie szarej strefie, to również skuteczne identyfikowanie osób popełniających czyny zabronione oraz efektywne zniechęcanie ich do recydywy. W tym kontekście, istotne znaczenie odgrywa wymiar sprawiedliwości, rozumiany jako regulacje prawa karnego i karno-skarbowego, działania organów ścigania i sądów, a także wykonywanie orzeczonych kar.

Wymiar sprawiedliwości w kontekście szarej strefy i strefy wyłudzeń będzie efektywny, jeśli adekwatne kary oraz skuteczny i skoordynowany system ścigania będzie zniechęcał do działania poza prawem

Analizując efektywność działania wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do szarej strefy, należy spojrzeć na następujące zagadnienia:

- odpowiednie zdefiniowanie czynów zabronionych popełnianych w związku z działalnością w szarej strefie i strefie wyłudzeń pod kątem możliwości efektywnego ścigania,
- struktura i uprawnienia organów ścigania zaangażowanych w zwalczanie szarej strefy i strefy wyłudzeń pod kątem sprawnego wykrywania i stawiania zarzutów przestępcom,
- instrumentarium organów ścigania pod kątem gromadzenia wiedzy i analizy danych w ramach postępowań przygotowawczych,
- struktura i wysokość kar za przestępstwa w ramach szarej strefy i strefy wyłudzeń,
- skuteczność i dolegliwość kar orzekanych za przestępstwa w ramach szarej strefy i strefy wyłudzeń.

Informacja dotycząca powyższych zagadnień będzie mieć znaczenie dla oceny, czy wymiar sprawiedliwości jest gotowy (teoretycznie i praktycznie), aby walczyć z szarą strefą i strefą wyłudzeń. Powinna ona również pozwolić na sformułowanie kierunkowych wniosków oraz rekomendacji odnośnie do zmiany bądź modyfikacji zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

PRZESTĘPCZOŚĆ SKARBOWA W KONTEKŚCIE SZAREJ STREFY I STREFY WYŁUDZEŃ

Dane dotyczące najpowszechniejszych przestępstw skarbowych popełnianych w ramach szarej strefy i strefy wyłudzeń¹ oraz sposobu ich ścigania pokazują główne trendy i problemy w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w tym obszarze. Poniżej wyselekcjonowano i zestawiono te dane dotyczące przestępczości skarbowej, które prezentują informacje odnośnie stanu tej przestępczości (w odniesieniu do głównych i typowych przestępstw popełnianych w szarej strefie) oraz sposobu ich ścigania².

¹ Dane dotyczą wyłącznie przestępstw ściganych na podstawie przepisów Kodeksu karno-skarbowego. W ocenie autorów, te dane – w najlepszy możliwy sposób – powinny dawać poglądową sytuację na stan ścigania przestępczości tworzonej w ramach szarej strefy i strefy wyłudzeń w Polsce. Powoływanie się na dane dotyczące przestępstw typizowanych w Kodeksie karnym czy innych aktach prawnych może nie dać pełnego obrazu, gdyż dane te nie są wyspecyfikowane pod kątem szarej strefy.

² W analizie odwołano się do czterech najbardziej typowych przestępstw skarbowych z pogranicza szarej strefy:

- art. 54 Kodeksu karno-skarbowego – brak ujawniania podstawy opodatkowania,
- art. 62 Kodeksu karno-skarbowego – brak wystawiania faktury lub paragonu bądź wystawianie ich w sposób wadliwy i posługiwanie się nimi,
- art. 63 Kodeksu karno-skarbowego – wydawanie i wprowadzanie wyrobów akcyzowych bez ich wcześniejszego oznaczenia znakami akcyzy,
- art. 65 Kodeksu karno-skarbowego – przechowywanie lub przenoszenie wyrobów akcyzowych stanowiących przedmiot czynu zabronionego,
- art. 76 Kodeksu karno-skarbowego – wprowadzanie w błąd celem uzyskania nienależnego zwrotu należności publicznoprawnej.

WPŁYW SPRAW DOTYCZĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH PRZESTĘPSTW DO ORGANÓW ŚCIGANIA

Kwalifikacja prawna (liczba spraw w roku)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ograniczenie dynamiki wzrostu spraw w zakresie art. 62 i art. 76 Kodeksu karno-skarbowego od 2013 r. wcale nie oznacza, iż tych spraw jest mniej. Po prostu wymiar sprawiedliwości podał próbę klasyfikowania przestępstw związanych z nierzetelnym fakturowaniem i wyłudzeniami na podstawie przepisów Kodeksu karnego.
Art. 54 Kodeksu karno-skarbowego	916	802	847	865	911	673	
Art. 62 Kodeksu karno-skarbowego	315	419	461	498	506	513	
Art. 63 Kodeksu karno-skarbowego	129	113	108	91	136	185	
Art. 65 Kodeksu karno-skarbowego	1 697	1 653	1 684	1 805	2 092	2 115	
Art. 76 Kodeksu karno-skarbowego	132	125	140	171	147	153	
Komentarz: ✓ rosnąca liczba spraw dotyczących nierzetelnego wystawiania dokumentów księgowych oraz wprowadzania w błąd celem wyłudzenia podatku (ale nie jest to raczej wzrost proporcjonalny do rosnącej skali wyłudzeń oraz szarej strefy) ✓ od 2014 r. rosną ujawnienia dotyczące przestępstw skarbowych w zakresie podatku akcyzowego (przemyt i nielegalna produkcja wyrobów akcyzowych). Teza do sprawdzenia: ujawnienia przestępstw skarbowych następują wolniej niż ujawnienia wyników kontroli skarbowej.							

ODSETEK POSTĘPOWAŃ PRZYGOTOWAWCZYCH PROWADZONYCH PRZEZ DANY ORGAN W 2015 R.

Kwalifikacja prawna (%)	Policja	Urząd skarbowy	Urząd kontroli skarbowej	Służba celna	Prokura-tura	Z perspektywy efektywności skomplikowanych postępowań w zakresie przestępstw karno-skarbowych, kluczowe jest, aby były one prowadzone przez doświadczonych prokuratorów, którzy mają określoną wiedzę i zasoby do analizy skomplikowanych spraw. Jeśli skomplikowane sprawy są realizowane przez prokuratury rejonowe, znaczna część z nich może nie zostać przeanalizowana należycie.
Art. 54 Kodeksu karno-skarbowego	13%	14%	9%	22%	42%	
Art. 62 Kks	13%	15%	28%	0%	44%	
Art. 63 Kks	11%	0%	0%	5%	85%	
Art. 65 Kks	29%	0%	0%	7%	64%	
Art. 76 Kks	7%	26%	14%	2%	51%	
Komentarz: ✓ relatywnie wysoki udział organów skarbowych i kontroli skarbowej w postępowaniach przygotowawczych dotyczących przestępstw związanych z nierzetelnym fakturowaniem i fiskalizacją oraz wyłudzaniem zwrotów ✓ sprawy o przestępstwa w zakresie podatku akcyzowego są głównie prowadzone przez Prokuraturę oraz Policję, pomimo, iż to Służba Celna jest najlepiej zorientowana w tej przestępczości Teza do sprawdzenia: duża liczba organów o analogicznych kompetencjach zmniejsza efektywność ścigania.						

EFEKTYWNOŚĆ PROKURATURY W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH.

Organ prowadzący postępowanie przygotowawcze w zakresie przestępstw skarbowych i gospodarczych (nazwa)	Lokalizacja jednostki prowadzącej postępowanie przygotowawcze (województwo)	Efektywność jednostki: sprawy zakończone aktem oskarżenia / wpływ spraw						Zmiana wpływu spraw pomiędzy rokiem 2010 i 2015
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Prokuratura	dolnośląskie	33%	32%	25%	30%	31%	25%	93%
	kujawsko-pomorskie	36%	33%	32%	27%	30%	23%	116%
	lubelskie	36%	36%	30%	25%	30%	25%	132%
	lubuskie	31%	30%	25%	24%	25%	19%	103%
	łódzkie	26%	26%	24%	23%	22%	18%	116%
	małopolskie	24%	23%	22%	21%	20%	16%	116%
	mazowieckie	20%	20%	20%	19%	18%	14%	119%
	opolskie	23%	28%	26%	20%	21%	32%	100%
	podkarpackie	26%	23%	21%	16%	18%	15%	121%
	podlaskie	28%	32%	23%	20%	23%	19%	129%
	pomorskie	20%	21%	16%	15%	16%	12%	81%
	śląskie	22%	19%	18%	16%	17%	13%	99%
	świętokrzyskie	42%	33%	30%	27%	25%	22%	136%
	warmińsko-mazurskie	34%	33%	30%	24%	26%	18%	141%
	wielkopolskie	25%	23%	21%	20%	22%	17%	134%
	zachodniopomorskie	34%	33%	33%	31%	29%	23%	88%
Komentarz: ✓ liczba spraw w zakresie przestępczości skarbowej i gospodarczej prowadzonych przez prokuratury (głównie rejonowe) rosła, w szczególności w wschodniej części Polski ✓ wzrost spraw nie pociągał za sobą wzrostu efektywności Teza do sprawdzenia: brak wiedzy i kompetencji w zakresie skomplikwanych przestępstw skarbowych zmniejsza efektywność ścigania								

SPOSÓB KOŃCZENIA POSTĘPOWAŃ PRZYGOTOWAWCZYCH WEDŁUG PRZESTĘPSTWA NA PRZESTRZENI LAT

Kwalifikacja prawna	Akt oskarżenia (%)		Umorzenie (%)		Odmowa wszczęcia (%)		Zawieszenie (%)		Zasadniczo odsetek umarzanych spraw spada, lecz wciąż jest wysoki. W dużej mierze przyczyną umorzeń jest brak dostatecznych dowodów wskazujących, że podejrzany popełnił czyn zabroniony.
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	
Art. 54 Kodeksu karno-skarbowego	57%	54%	23%	26%	4%	3%	16%	16%	
Art. 62 Kks	38%	38%	27%	26%	6%	4%	29%	32%	Rośnie poziom zawieszeń postępowań w sprawach dotyczących wyłudzenia VAT (zawieszenia do czasu zakończenia postępowania podatkowego).
Art. 63 Kks	39%	80%	51%	15%	7%	2%	2%	3%	
Art. 65 Kks	68%	80%	25%	15%	3%	1%	4%	3%	
Art. 76 Kks	43%	28%	26%	35%	5%	1%	26%	35%	

Komentarz: ✓ rośnie efektywność organów postępowania przygotowawczego (więcej spraw kończy się aktem oskarżenia) ✓ rośnie poziom zawieszeń postępowań skarbowych w zakresie wyłudzeń podatkowych Teza do sprawdzenia: im bardziej skomplikowana sprawa, tym mniejsza efektywność ścigania (brak zasobów i wiedzy).	
---	--

SKAZANIA I STRUKTURA KAR W POSTĘPOWANIACH SĄDOWYCH W 2010 I W 2015 R.

Kwalifikacja prawna /rok	Skazania		Orzekane kary							
			Pozbawienie wolności		Ograniczenie wolności		Grzywna		Środki karne	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
	(liczba)									
Art. 54 Kodeksu karno-skarbowego	575	490	154	203	2	3	482	406	355	241
Art. 62 Kks	131	264	47	111	1	2	102	191	19	57
Art. 63 Kks	55	140	12	52	0	0	63	145	56	124
Art. 65 Kks	913	1 358	181	216	10	11	901	1 336	679	1065
Art. 76 Kks	50	57	18	30	0	1	28	45	8	18

Komentarz:

- ✓ Zdecydowanie rośnie udział grzywny w skazaniach za przestępstwa skarbowe
- ✓ Zauważalny wzrost skazań na karę pozbawienia wolności (szczególnie w przypadku przestępstw w zakresie wyrobów akcyzowych)
- ✓ Analiza poszczególnych orzeczeń wskazuje jednak, iż pozbawienie wolności jest często orzekane w zawieszeniu bądź też na poczet ten kary zaliczany jest pobyt w areszcie

Teza do sprawdzenia:

Orzekane kary nie są współmierne do wagi czynu (skali uszczupień)

Kluczowe obserwacje z analizy danych dotyczących przestępczości skarbowej:

- ujawniona przestępczość skarbowa (w odniesieniu do typowych szarostrefowych przestępstw) nie rośnie w tak dramatycznym tempie, jak rozmiar szarej strefy i strefy wyłudzeń (co może wskazywać na niezbyt wysoki poziom wykrywalności i zgłaszania tych przestępstw)
- występuje zaangażowanie różnych organów w prowadzenie postępowań dotyczących tych samych przepisów Kodeksu karno-skarbowego; dodatkowo zastanawia nikły udział Służby Celnej w postępowaniach przygotowawczych dotyczących przestępstw w zakresie podatku akcyzowego (co może świadczyć o nakładaniu się kompetencji organów i nieefektywnej alokacji uprawnień)
- rośnie efektywność organów prowadzących postępowania przygotowawcze (wzrost odsetka aktów oskarżenia i spadek umorzeń), zastanawiający jest wzrost odsetka zawieszeń w przypadku przestępstw dotyczących wyłudzenia podatku (co może świadczyć o wysokim poziomie skomplikowania przestępstw i oczekiwaniu na rozstrzygnięcia w innych sprawach, w tym sprawach wymiarowych)
- wyraźnie obserwowana jest zależność pomiędzy wpływem spraw w zakresie przestępczości skarbowej do poszczególnych prokuratur terenowych na ich

- efektywność (szczególnie województwo mazowieckie, wielkopolskie i wszystkie województwa wschodniej Polski) – rośnie liczba spraw, ale spada odsetek wnoszonych aktów oskarżenia (może to świadczyć o nieproporcjonalnym wzroście i skomplikowaniu spraw w porównaniu z zasobami kadrowymi)
- zabezpieczenie majątkowe w postępowaniach o przestępstwa skarbowe praktycznie nie funkcjonuje (być może ze względu na brak mienia czy majątku do zajęcia),
 - rośnie liczba skazań w postępowaniach o przestępstwa skarbowe, najpowszechniejszą karą jest grzywna (rzadko orzekane jest pozbawienie wolności) oraz korzysta się ze środków karnych (co może świadczyć o traktowaniu przestępczości skarbowej jako przestępczości bez ofiar, gdzie karanie więzieniem jest nieadekwatne do wagi czynu).

W dalszej części niniejszego opracowania będziemy dążyć do skonfrontowania powyższych obserwacji z wnioskami z analiz poszczególnych elementów wymiaru sprawiedliwości w kontekście funkcjonowania szarej strefy.

CIEMNA LICZBA SZAREJ STREFY

Z wskazanego obok zestawienia wynika, iż liczba spraw w zakresie przestępczości skarbowej i gospodarczej rośnie (ale nieproporcjonalnie do rozwoju szarej strefy i strefy wyłudzeń). Trzeba jednak pamiętać, że dotyczy to wyłącznie spraw o przestępstwa ujawnione. Kwestią otwartą pozostaje tzw. ciemna liczba szarej strefy, czyli liczba czynów zabronionych popełnianych w szarej strefie, które nie są zgłaszane ani ujawniane przez organy ścigania. Nie podlegają one ewidencji i statystykom, można jednak przypuszczać, że w Polsce stanowią istotny udział (choćby mając na względzie szacowane rozmiary szarej strefy i strefy wyłudzeń oraz wartość przedmiotu postępowania karnego i karno-gospodarczego).

Zgodnie z różnymi badaniami, skalę ciemnej liczby przestępczości szacuje się na 20% - 50% przestępczości. Odsetek ten może być różny w zależności od rodzaju przestępstwa (patrz: J. Czabański, Ekonomiczne podejście do przestępczości, "Edukacja Prawnicza", nr 5(71)/2005). Jest to szczególnie istotne w kontekście szarej strefy i strefy wyłudzeń, gdzie brak zgłaszania i identyfikacji przestępstw prowadzi do rozwoju tych zjawisk.

W kontekście ciemnej liczby szarej strefy czy przestępczości, kluczowe znaczenie ma kryminologiczne badanie przyczyn braku jej występowania, tj. przyczyn, z powodu których nie dochodzi do zgłoszenia czy wykrycia przestępstwa. Do braku zgłoszenia może prowadzić m.in.:

- ✓ brak wiedzy, że dany czyn stanowił przestępstwo,
- ✓ brak wiary co do możliwości wykrycia sprawcy,
- ✓ brak wiary co do zainteresowania sprawą przez organy ścigania (niska społeczna szkodliwość),
- ✓ ocena, że zgłoszenie sprawy będzie niewspółmiernie bardziej kosztowne (czas) niż brak zgłoszenia,
- ✓ obawa o stygmatyzację społeczną oraz bezpieczeństwo własne i bliskich w związku ze zgłoszeniem sprawy (wiktyimizacja wtórna),
- ✓ obawa o negatywne konsekwencje (na poziomie prywatnym lub służbowym) związane z przebywaniem w miejscu, w którym potencjalnie popełniono przestępstwo.

Brak wykrycia przestępstw może wynikać ze skutecznego ukrywania przez sprawcę faktu popełnienia przestępstwa. W przestępczości skarbowej i gospodarczej, do maskowania przestępstwa może dochodzić poprzez umiejętne wprowadzanie korzyści majątkowych uzyskanych w efekcie przestępstwa do obrotu gospodarczego (pranie pieniędzy). Możliwe są również sytuacje, w których organy ścigania odmawiają przyjmowania zawiadomień o przestępstwie, co może wynikać m.in. z troski o wyniki wykrywalności.

Wysoka ciemna liczba przestępczości (i szarej strefy) jest problemem. Pokazuje bowiem słabość Państwa, brak zaufania obywateli w skuteczność Państwa oraz brak zrozumienia obywateli dla problemu przestępczości i jej ścigania (eliminowania). Jest to szczególnie ważne w kontekście szarej strefy i strefy wyłudzeń – dla efektywnej walki z nimi potrzeba wiedzy o przestępstwach i przestępcach, a także potrzeba budowania formuły odstraszenia przed taką przestępczością.

DZIAŁALNOŚĆ W SZAREJ STREFIE, A RODZAJE PRZESTĘPCZOŚCI SKARBOWEJ I GOSPODARCZEJ

Szara strefa i strefa wyłudzeń są pojęciami szerokimi, obejmującymi różne zachowania finalnie prowadzące do uszczuplenia budżetu państwa. Tego typu zjawiska są kojarzone z przestępczością skarbową i odnoszone do przepisów Kodeksu karno-skarbowego.

Niemniej jednak, ostatnie lata pokazują dramatyczną wręcz zmianę, jeśli chodzi o działalność szarostrefową. Szara strefa przestaje być obszarem, w którym tylko działa niezarejestrowany biznes albo biznes, który nie ewidencjonuje wszystkich zdarzeń gospodarczych. Szara strefa staje się areną dla zorganizowanych grup, które wykorzystując słabości Państwa, uzyskują korzyści majątkowe kosztem budżetu i społeczeństwa. Szara strefa więc, to nie są błędy księgowe, to są intencjonalne działania o szerokiej skali nastawione na nielegalny zysk.

Nie powinna być kwestionowana teza, że szara strefa i strefa wyłudzeń nie tylko są kreowane przez typową przestępczość skarbową, ale również przez intencjonalną i precyzyjnie zorganizowaną przestępczość gospodarczą. To rozróżnienie powinno również znajdować odzwierciedlenie w typologii czynów zabronionych, które można przypisać w związku z drobną przestępczością skarbową oraz poważnymi przewinieniami skarbowo-gospodarczymi.

W tym kontekście, istotne jest zweryfikowanie dwóch elementów związanych z treścią i stosowaniem przepisów prawa karnego:

- czy przepisy materialne dają precyzyjne podstawy, aby ścigać obecnych przestępców skarbowych i gospodarczych,
- czy organy ścigania w sposób maksymalny wykorzystują przepisy karne, aby stawiać zarzuty przestępcom skarbowym i gospodarczym.

TYPOLOGIA PRZESTĘPSTW SKARBOWYCH
I GOSPODARCZYCH

Zgodnie z zasadami budowania aktów normatywnych, sankcje karne za łamanie przepisów danego aktu normatywnego są umieszczane w końcowej części danego aktu. W przypadku przepisów podatkowych czy okołopodatkowych, z uwagi na ich wagę dla stabilności Państwa, regulacje karne zostały sformułowane w odrębnym akcie prawnym – Kodeksie karno-skarbowym (co następowało jednak wraz z upływem czasu).

W Kodeksie karno-skarbowym występują cztery rodzaje przestępstw: podatkowe, celne, dewizowe oraz w zakresie gier hazardowych. Dla każdego z tych rodzajów stypizowanych jest kilkanaście bądź kilkadziesiąt czynów zabronionych wraz z przypisanymi sankcjami za ich popełnienie (w tym odrębnie klasyfikuje się formy uprzywilejowane i kwalifikowane przestępstw).

Powszechnie przyjmuje się jednak, iż Kodeks karno-skarbowy jest zbiorem norm dotyczących przestępstw bez ofiar, a tym samym **przestępstw o niskiej i średniej szkodliwości czynu**.

Z tej przyczyny wiele postępowań o przestępstwa karno-skarbowe jest umarzanych (niska społeczna szkodliwość czynu może stanowić podstawę umorzenia)

Zadaniem Kodeksu-karnego skarbowego jest raczej regulowanie i sankcjonowanie sytuacji, kiedy dana osoba postępuje niezgodnie z przepisami prawa podatkowego, w związku z czym dochodzi do braku wypełnienia obowiązku podatkowego oraz (potencjalnie) do uszczuplenia należności publiczno-prawnej. Kodeks karno-skarbowy nie adresuje natomiast w sposób jednoznaczny intencjonalnych i zorganizowanych zachowań ukierunkowanych na wykorzystywanie przepisów podatkowych (albo luk w przepisach podatkowych), aby uzyskiwać korzyści finansowe kosztem Skarbu Państwa. W rezultacie, w Kodeksie karno-skarbowym brak jest precyzyjnych reguł służących ściganiu tych najpoważniejszych uczestników szarej strefy i strefy wyłudzeń.

Z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II AKa 197/12:

(...) Ważka dla oglądu sprawy jest kwestia oceny, czy zachowanie polegające na wytworzeniu w warunkach bazy w T. oleju napędowego i jego sprzedaż bez uiszczenia należnego podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, wyczerpywała znamiona przestępstwa powszechnego z art. 286 §1 k.k., jak chciał tego prokurator, czy też z art. 54 i 56 k.k.s., jak ostatecznie przyjął

Sąd I instancji. Sąd odwoławczy ocenił, że udzielenie odpowiedzi na tak postawione zagadnienie nie jest wbrew pozorom proste, a funkcjonujące w tym zakresie wątpliwości wyrażane są przez sądy powszechne i składy Sądu Najwyższego. Dla udzielenia odpowiedzi konieczne jest w pierwszej kolejności określenie ilości zachowań, następnie – dopuszczalności stosowania wielości ocen prawnych z punktu widzenia Kodeksu karnego i Kodeksu karnego skarbowego, wreszcie – zastosowania odpowiedniej normy (...).

Wniosek:
organy ścigania i sądy mają problem z precyzyjnym definiowaniem, które przestępstwo zostało popełnione w związku z określonym działaniem w szarej strefie.

Przykładem w tym zakresie może być strefa wyłudzeń i trudność w określeniu, które przestępstwo jest popełniane w przypadku organizowania karuzel VAT-owskich. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II KK 20/13:

(...) osoba, która tworzy lub współtworzy podmiot gospodarczy jedynie w celu wykorzystania procedury zwrotu nadpłaconego VAT i podejmuje działania dla osiągnięcia tego celu przez nabywanie lub podrabianie dokumentów związanych z tym podatkiem, przedkładając je następnie odpowiedniemu organowi skarbowemu, bez prowadzenia poza tym jakiegokolwiek działalności gospodarczej rozliczanej ze Skarbem Państwa, dopuszcza się przestępstwa powszechnego, o jakim mowa w art. 286 § 1 k.k., a nie przestępstwa skarbowego z art. 76 § 1 k.k.s. (...).

Z powyższego wynika więc, iż sam Sąd Najwyższy rozważa co najmniej dwie możliwości kwalifikacji przestępstwa organizacji i udziału w pozornym łańcuchu dostaw. Z drugiej strony, samo MS wskazuje, że tworzenie karuzel VAT-owskich i wystawianie pustych faktur należy jednak oceniać przez pryzmat czynu zabronionego wyspecyfikowanego w art. 62 § 1 Kodeksu karno-skarbowego. Niemniej jednak, po analizie każdego z tych przepisów pojawia się wniosek, iż żaden z tych przepisów nie był tworzony z myślą o przestępcach, którzy organizują fikcyjny obrót towarowy i fakturowy celem uzyskania korzyści majątkowej:

- art. 62 Kodeksu karno-skarbowego – dotyczy nierzetelnego wystawiania faktur (zagrożenie grzywną),
- art. 76 Kodeksu karno-skarbowego – dotyczy podawania nieprawdy celem uzyskania zwrotu należności publicznoprawnej (zagrożenie grzywną i/lub karą pozbawienia wolności),
- art. 286 Kodeksu karno-skarbowego – dotyczy osiągania korzyści majątkowej poprzez wprowadzenie w błąd innej osoby (zagrożenie karą pozbawienia wolności).

- ✓ Czynny zabronione popełniane w szarej strefie i strefie wyłudzeń nie są precyzyjne zdefiniowane;
- ✓ Ogranicza to skuteczne prowadzenie postępowań przygotowawczych (trudności w ustaleniu kwalifikacji prawnej oraz dobór odpowiednich organów postępowania przygotowawczego);

W praktyce trudność w typizacji danego przestępstwa i określenia przepisu, którego normę dany czyn wypełnia, może powodować, że przestępca jest ścigany z nieprawidłowego paragrafu i sąd może uznać go za niewinnego albo że postępowanie przygotowawcze prowadzi organ, który może nie być optymalnie do tego przygotowany. Co więcej, w zależności od tego jak zakwalifikujemy dany czyn zabroniony, do prowadzenia postępowania przygotowawczego angażowane będą różne organy (jeśli karuzele VAT-owskie będą kwalifikowane na podstawie Kodeksu karno-skarbowego, to czynności procesowe może wykonywać kontrola skarbową, jeśli na podstawie Kodeksu karnego, to może je wykonywać Policja). Przy strefie wyłudzeń o dramatycznej wartości (zgodnie z ustaleniami NIK, w 2015 r. organy kontroli skarbowej zidentyfikowały fikcyjne faktury na kwotę 81,9 mld PLN), budżet państwa nie może sobie pozwolić na błędy już na etapie kwalifikacji danego czynu zabronionego (gdyż brak jest precyzyjnego paragrafu).

ŚCIGANIE PRZESTĘPCÓW SKARBOWYCH
I KARNYCH

Szara strefa jest historycznie kojarzona z działalnością skutkującą przestępczością skarbową. W rezultacie więc można zaob-

serwować dużą skłonność do ścigania przestępców wyłącznie na podstawie przepisów Kodeksu karno-skarbowego.

Z analizy orzecznictwa w sprawach karno-skarbowych (w szczególności orzecznictwa dostarczonego przez branżę będące partnerami niniejszego raportu) wynika, iż ściganie za przestępstwa karno-skarbowe niekoniecznie oznacza również ściganie za przestępstwa popełnione na podstawie innych ustaw, w tym Kodeksu karnego. Innymi słowy, organy ścigania często skupiają się na ściganiu danej osoby wyłącznie na podstawie jednego paragrafu, podczas kiedy czynny popełniane przez tę osobę mogą być również zakwalifikowane jako inne przestępstwa karne lub gospodarcze (przykładowo, w przypadku nielegalnej produkcji wyrobów akcyzowych, przestępcy powszechnie są ścigani za uszczuplenia podatku akcyzowego, a nie za uszczuplenia VAT czy malwersacje dotyczące banderol).

Maksymalizacja liczby przestępstw, za które można ścigać podejrzanego czy oskarżonego, jest istotna pod kątem optymalnego wymiaru kary. Skoro Kodeks karno-skarbowy jest uznawany za akt regulujący przestępstwa o niskiej lub średniej szkodliwości czynu, a więc zagrożone relatywnie niskimi karami, to im więcej przestępstw o charakterze karno-skarbowym czy karnym uda się danej osobie przypisać, tym surowsza może być kara. Kluczem do efektywnego procesu karnego jest postawienie sprawcy zarzutów na podstawie Kodeksu karnego (m.in. udział w zorganizowanej grupie przestępczej, pranie pieniędzy) oraz na podstawie innych ustaw, w tym Kodeksu karno-skarbowego.

Rodzaj szarej strefy	Czyn zabroniony	Potencjalne naruszenie	Maksymalne zagrożenie karą*
Działalność koncesjonowana	Odkazanie alkoholu etylowego (wcześniej skażonego), oczyszczanie go i rozlewanie do butelek, oznakowanie go podrabianymi znakami towarowymi oraz sprzedaż detaliczna tak powstałego wyrobu spirytusowego	Art. 299 Kodeksu karnego	Do 8 lat pozbawienia wolności
		Art. 63 Kodeksu karno-skarbowego	Do 2 lat pozbawienia wolności
		Art. 73 Kodeksu karno-skarbowego	Grzywna do 720 stawek dziennych
		Art. 44 ustawy o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych	Do 1 roku pozbawienia wolności
		Art. 453 ustawy o wychowaniu w trzeźwości	Grzywna do 500 tys. PLN
Działalność legalna, w której nie dochodzi do pełnej rejestracji czynności	Brak rejestracji transakcji sprzedaży usługi na kasie fiskalnej i brak wydania paragonu fiskalnego	Art. 305 ust. 1 Prawo własności przemysłowej	Do 2 lat pozbawienia wolności
		Art. 299 Kodeksu karnego	Do 8 lat pozbawienia wolności
		Art. 54 Kodeksu karno-skarbowego	Grzywna do 720 stawek dziennych
		Art. 62 Kodeksu karno-skarbowego	Grzywna do 180 stawek dziennych
Strefa wyłudzeń	Tworzenie spółek kapitałowych (słupów) pozornie prowadzących działalność gospodarczą, wystawianie pustych faktur VAT (w jednej ze spółek) oraz dochodzenie i uzyskiwanie zwrotów VAT (w pozostałych spółkach)	Art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym	Odpowiedzialność cywilna
		Art. 62 Kodeksu karno-skarbowego	Grzywna do 180 stawek dziennych
		Art. 76 Kodeksu karno-skarbowego	Grzywna do 720 stawek dziennych
		Art. 286 Kodeksu karnego	Do 8 pozbawienia wolności
		Art. 299 Kodeksu karnego	Do 8 lat pozbawienia wolności

* Bez nadzwyczajnego zaostrzenia karania i stosowania przepisów dotyczących uczestnictwa w zorganizowanych grupach przestępczych

2.2.3.

Organ lub instytucja	Tajemnica bankowa	Tajemnica skarbowa	Uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze	Uprawnienia procesowe
Kontrola skarbowa (w tym Wywiad Skarbowy)	Ograniczony dostęp	Tak	Tak (tylko Wywiad Skarbowy)	Tak (ograniczony zakres)
Służba celna	Ograniczony dostęp	Ograniczony zakres	Nie	Tak (ograniczony zakres)
GIIF	Pełny dostęp	Nie	Nie	Nie
Policja	Brak	Nie	Tak	Tak
ABW	Brak	Nie	Tak	Tak

- ✓ Szara strefa kreuje nie tylko przestępstwa skarbowe, ale również przestępstwa powszechne;
- ✓ Kluczowe jest, aby postępowania przygotowawcze obejmowały maksymalny zakres czynów zabronionych, jakie można przypisać sprawcy (przestępcy);
- ✓ Optymalne jest łącznie zarzutów na podstawie Kodeksu karnego (udział w zorganizowanej grupie przestępczej, pranie pieniędzy) z zarzutami na podstawie Kodeksu karno-skarbowego

Taka maksymalizacja karania jest możliwa w przypadku odpowiedniego zrozumienia i wiedzy o przestępczości skarbowej i gospodarczej. Aby skutecznie identyfikować przestępców operujących w szarej strefie, trzeba odpowiednio rozpiąć proces popełniania najpoważniejszych przestępstw, takich jak wyłudzenia podatku czy nielegalną produkcję i wprowadzanie na rynek wyrobów pod ścisłą kontrolą Państwa. Należy zrozumieć mechanizmy działania przestępców, ślady czy poszlaki identyfikujące poszczególnych przestępców, powiązania pomiędzy zdarzeniami czy ujawnieniami w różnych częściach kraju a danym typem przestępstwa, a także sposób ponownego wprowadzania uzyskanych korzyści majątkowych do obrotu gospodarczego (pranie pieniędzy). To powinno pozwolić na odpowiedniej ujawnienie całego przestępczego procederu.

W poniższej tabeli zestawiono najbardziej typowe czyny zabronione popełniane w związku z działalnością w szarej strefie wraz z próbą przypisania paragrafów, które mogą zostać danej osobie przypisane w związku z danym czynem zabronionym. Tabela ta pokazuje, że poważniejszy czyn, który pozornie stanowi wyłącznie przestępstwo skarbowe, może być również ścigany na podstawie innych przepisów karnych (gdzie skala zagrożenia karą jest dużo wyższa). Aby tak się stało, kluczowe są odpowiednio prowadzone postępowania przygotowawcze, dostęp do wiedzy operacyjnej, ale również doświadczenie i zrozumienie dla mechanizmów najpoważniejszych przestępstw popełnianych w szarej strefie, mających wpływ na stabilność Państwa.

ORGANY ZAANGAŻOWANE W PROCES ZWALCZANIA PRZESTĘPCZOŚCI SKARBOWEJ I GOSPODARCZEJ

ORGANIZACJA WYMIARÓW ŚCIGANIA

Dla ścigania przestępczości skarbowej i gospodarczej kluczowe znaczenie ma odpowiednie onarzędziowanie i wykorzystanie organów ścigania w sposób optymalny. Przestępstwa powinny być ścigane przez te organy, które mają narzędzia i wiedzę pozwalające na ich wykrywanie oraz gromadzenie dowodów dla potrzeb budowania aktu oskarżenia.

Aktualnie pewną rolę w ściganiu przestępczości skarbowej i gospodarczej odgrywają: urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej (a w szczególności Wywiad Skarbowy będący ich częścią), Służba Celna, GIIF, Prokuratura, Policja (Centralne Biuro Śledcze) oraz ABW. Każda z tych instytucji czy służb posiada określone możliwości i uprawnienia, które pozwalają jej uczestniczyć wykrywaniu przestępców skarbowych, a później prowadzeniu postępowań przygotowawczych celem ich skutecznego postawienia przed sądem.

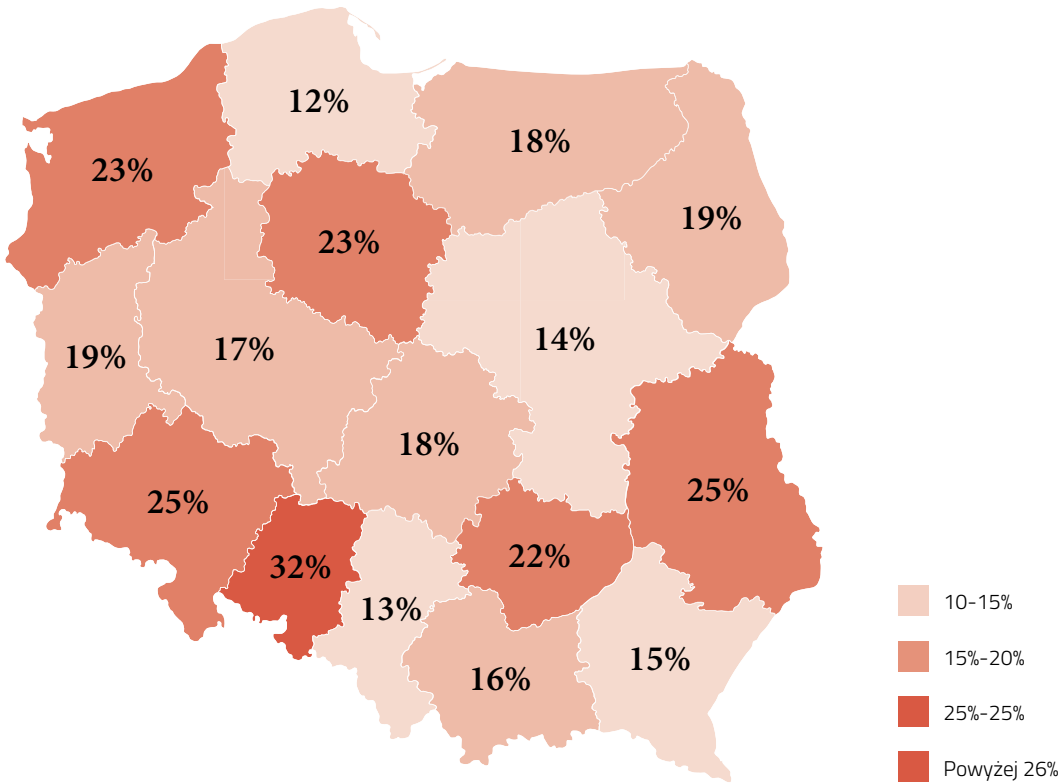
Z perspektywy współczesnej przestępczości skarbowej i gospodarczej, która kreuje szarą strefę i strefę wyłudzeń, dla skutecznego ścigania i ujawniania przestępczości skarbowej i gospodarczej, mają następujące uprawnienia:

- dostęp do tajemnicy skarbowej – możliwość sprawdzenia stanu rozliczeń podatkowych oraz dokumentów podatkowych,
- dostęp do tajemnicy bankowej – możliwość uzyskania informacji dotyczącej czynności bankowych oraz zamrażania środków finansowych,
- prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych – w tym uzyskiwanie informacji i utrwalanie ich w sposób niejawnny,
- uprawnienia procesowe – możliwość realizacji czynności w ramach postępowania przygotowawczego.

Posiadając te uprawnienia możliwe jest identyfikowanie przestępców (wykorzystując m.in. dane finansowe oraz dane dotyczące operacji bankowych), a następnie budowanie aktów oskarżenia w oparciu o dane oraz przeprowadzone czynności (w tym czynności operacyjno-rozpoznawcze).

Aktualnie, opierając się tylko na brzmieniu przepisów dotyczących funkcjonowania poszczególnych organów i służb można odnieść wrażenie, że każda z nich zajmuje się praktycznie tym samym (zestawienie nie obejmuje Prokuratury, która generalnie może prowadzić postępowania przygotowawcze w zakresie przestępstw skarbowych i gospodarczych, jak również nadzorować je).

EFEKTYWNOŚĆ TERENOWYCH JEDNOSTEK PROKURATURY W 2015 R.



Okazuje się, iż Policja jest odpowiedzialna za wykrywanie przestępstw i wykroczeń (w tym gospodarczych i skarbowych) oraz ściganie sprawców (zorganizowaną przestępczością zajmuje się Centralne Biuro Śledcze), ABW ma kompetencje w zakresie wykrywania przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne Państwa, zaś GIIF ma uzyskiwać i gromadzić informacje w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy (a pranie pieniędzy jest elementem większości przestępstw, gdyż uzyskane korzyści trzeba ponownie wprowadzić na rynek).

Jednocześnie, w ramach kontroli skarbowej funkcjonuje Wywiad Skarbowy, który zajmuje się uzyskiwaniem, gromadzeniem, przetwarzaniem i wykorzystywaniem informacji o osobach oraz o: dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podmiotów podlegających kontroli skarbowej w celu ustalenia należności publicznoprawnych. Natomiast Służba Celna ma za zadanie rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym w Kodeksie karno-skarbowym. W rezultacie więc, kompetencje i zadania poszczególnych organów nakładają się na siebie (dodatkowo trzeba wskazać, iż większość z tych organów i instytucji może być organem prowadzącym postępowanie przygotowawcze jako finansowy lub

niefinansowy organ postępowania przygotowawczego w związku z przestępstwami skarbowymi zdefiniowanymi w Kodeksie karno-skarbowym).

Pomimo iż przestępczością skarbową i gospodarczą może zajmować się kilka organów, które nie są ani wzajemnie podległe, ani wzajemnie powiązane, to jednak zakres ich kluczowych kompetencji jest różny (tabela poniżej).

W rezultacie więc, posiadając analogiczne kompetencje w zakresie ścigania przestępczości szarostrefowej, organy ścigania mają odmienne uprawnienia i narzędzia, aby te przestępstwa wykrywać, a następnie wspierać przygotowanie aktu oskarżenia.

Sytuacja ograniczonych kompetencji ma istotne znaczenie wobec problemów z typizacją przestępstw, jakie są popełniane w ramach szarej strefy. Przykładowo, w zależności od tego jak zostanie zakwalifikowany czyn zabroniony związany z wprowadzaniem do obiegu pustych faktur oraz wyłudzaniem zwrotów VAT (albo jako przestępstwo zdefiniowane w Kodeksie karno-skarbowym albo jako przestępstwo określone w Kodeksie karnym), to uprawnienia procesowe dotyczące tego przestępstwa może mieć inny organ.

Z uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 15 czerwca 2015 r., sygn. akt II K 175/14:

W dniu (...) r. J. W. i W. K. uzgodnili telefonicznie, że drugi z wymienionych nabędzie „od W.” papierosy, które wywiozł następnie w rejon Ł.. Następnego dnia W. K. wyjechał w okolice O., gdzie nabył papierosy, o czym poinformował J. W.. Ten z kolei w rozmowie z mężczyznami określonymi jako (...) i (...) zaferował im nabycie „siedmiu metrów” papierosów, z uwzględnieniem wzięcia w rozliczeniu spirytusu w ilości 300 l. W. K. ostatecznie powiadomił J. W., że ma „pięćset szeza pół na pół” (tj. papierosów marki P. w dwóch kolorach i „sto pięćdziesiąt festiwała też pół na pół” (tj. papierosów marki F.). (...). W drodze powrotnej zostali zatrzymani przez funkcjonariuszy Policji oraz Wydziału Zwalczania Przestępczości Izby Celnej w Ł.. Wskazane pieniądze, uzyskane z przestępstwa, posiadał przy sobie w chwili zatrzymania W. K., ponieważ tuż przed zatrzymaniem przekazał mu je J. W., chcąc umożliwić mu ucieczkę z nimi (rozmowa telefoniczna J. W. utrwalona w ramach kontroli o krypt. (...), k. 2619 o.), jednak obaj zostali zatrzymani.

Wniosek:
potrzeba kilku organów (wiedza i uprawnienia) dla skutecznej realizacji i ujęcia przestępców.

Jest to również istotne w kontekście skutecznego ujawniania przestępstw przez organy, które mają ku temu największe „pre-dyspozycje”. Przykładowo, Służba Celna jako organ posiadający ogromną wiedzę na temat przemytu i nielegalnej produkcji wyrobów spirytusowych i tytoniowych, nie ma uprawnień operacyjnych, a więc nie może np. dokonywać zakupów kontrolowanych nielegalnego alkoholu i tytoniu żeby wykryć przestępcę (ale teoretycznie może realizować czynności procesowe w zakresie tego typu przestępstw skarbowych).

Odgrywa to również wagę na etapie tworzenia aktu oskarżenia i angażowania poszczególnych organów do prowadzenia czynności procesowych w ramach postępowaniach przygotowawczego. Zgodnie z podziałem uprawnień takie organy jak Wywiad Skarbowy czy Służba Celna, jako organy posiadające uprawnienia procesowe wyłącznie w zakresie podatków bądź ceł (a nie przestępstw określonych w Kodeksie karnym), nie będą angażowane do przestępstw w ramach szarej strefy, o której mają największą wiedzę (szczególnie, jeśli czynny zabronione mają stanowić przestępstwa na podstawie aktów prawnych typowych dla branży tytoniowej czy spirytusowej).

Przyjęty obecnie model ścigania przestępczości skarbowej i gospodarczej – wiele organów o podobnych kompetencjach, ale różnych uprawnieniach – dla zachowania skuteczności wymaga bardzo ścisłej koordynacji tych organów oraz wymiany informacji (nie tylko na poziomie zarządczym, ale w szczególności na poziomie analitycznym). Policja mająca informacje o np. wykryciu składu nakrętek do wódek w województwie podkarpackim oraz w łódzkim, powinna przekazać tę informację Służbie Celnej, która może aktualnie pracować nad sprawą nielegal-

nego rozlewania spirytusu na Kujawach. Sprawy te, pozornie niepowiązane, mogą wzajemnie na siebie wpływać, zaś wiedza i koordynacja działań mogą pozwolić na wykrycie sprawców oraz maksymalizację aktu oskarżenia wobec tych sprawców. Na chwilę obecną, model ścisłej koordynacji oraz wymiany danych jeszcze nie funkcjonuje.

- ✓ Ściganie przestępczości skarbowej i gospodarczej wymaga zgromadzenia czterech kluczowych uprawnień: dostęp do tajemnicy bankowej i skarbowej, możliwości prowadzenia działań operacyjnych oraz uprawnień procesowych;
- ✓ Na chwilę obecną, brak jest organu, który posiadałby wszystkie wskazane uprawnienia;

ORGANIZACJA PROKURATURY

Należy wskazać, iż postępowania przygotowawcze dotyczące przestępstw skarbowych i gospodarczych powinny być nadzorowane przez prokuratora (pomimo możliwości angażowania różnych organów i instytucji dla realizacji poszczególnych czynności procesowych). Stąd też, sposób funkcjonowania Prokuratury, a także zasoby wykorzystywane przez Prokuraturę w zwalczaniu tego typu przestępstw są również istotne dla zwiększenia efektywności postępowań.

W tym kontekście warto wskazać, iż większość postępowań przygotowawczych w zakresie przestępczości skarbowej było realizowanych na poziomie prokuratur rejonowych. Oznacza to więc, iż prowadziły je osoby często o niskim poziomie wiedzy i doświadczenie w odniesieniu do szarej strefy i strefy wyłudzeń. Mogło to również wpływać na pewną nieskuteczność działań Prokuratury w zakresie zwalczania przestępstw skarbowych i gospodarczych (stąd być może zauważalny spadek efektywności prokuratur we wschodnich rejonach Polski).

Od marca 2016 r. zaszły zmiany w strukturze organizacyjnej Prokuratury, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w regionach. W Prokuraturze Krajowej stworzono odrębny departament ds. przestępczości gospodarczej, a dodatkowo w regionach powołano pion zajmujący się tym rodzajem przestępczości (powołanie wydziałów zajmujących się prowadzeniem i nadzorowaniem spraw finansowo-skarbowych). Został więc położony nacisk na zwalczanie przestępczości skarbowej i gospodarczej, jako naruszającej stabilność ekonomiczną kraju.

Dodatkowo, w ramach Prokuratury sformułowano wytyczne dotyczące prowadzenia tego typu postępowań. Sprawy dotyczące wyłudzeń podatkowych powinny być prowadzone na poziomie prokuratur okręgowych i prokuratur regionalnych (co oznacza podniesienie rangi tych postępowań, a także wykorzystanie zasobów o większym doświadczeniu oraz możliwościach koor-

dynacji czy współpracy z innymi organami). Większy nacisk położono również na koordynację działań organów ścigania i służb prowadzących postępowanie kontrolne (w zakresie podatków). Jednocześnie, rozpoczęto prace nad ujednoliceniem metodyki i standardów prowadzenia tego typu postępowań.

SPOSÓB KOŃCZENIA POSTĘPOWAŃ PRZYGOTOWAWCZYCH WEDŁUG PRZESTĘPSTWA W 2015 R.

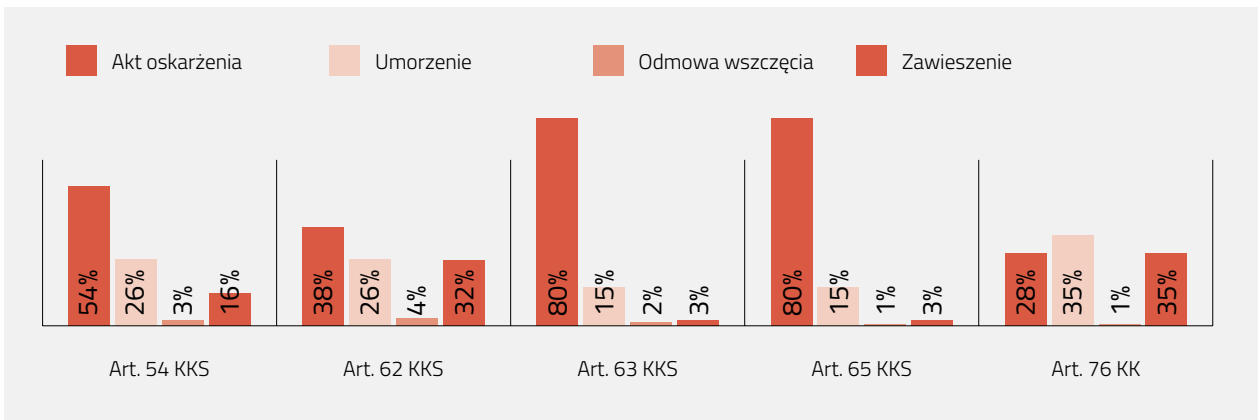


Tabela wskazuje, iż w przypadku najbardziej skomplikowanych spraw (sprawy z art. 76 Kodeksu karno-skarbowego to często sprawy w zakresie tzw. karuzel VAT-owskich) poziom umorzeń postępowania przygotowawczego jest znaczący. Jedną z przyczyn jest brak pełnej wiedzy merytorycznej i doświadczenia, aby takie sprawy prowadzić.

W rezultacie, obecny model funkcjonowania Prokuratury (działający od kilku miesięcy), którego założeniem jest centralizacja wiedzy o przestępczości gospodarczej oraz koordynacja prac różnych służb ma doprowadzić do sytuacji, w której Prokuratura jest takim centralnym ośrodkiem zwalczania przestępczości w zakresie przestępczości skarbowej i gospodarczej (mogącym korzystać z organów ścigania dla potrzeb efektywnego prowadzenia postępowania przygotowawczego).

INSTRUMENTY WSPIERAJĄCE ZWALCZANIE PRZESTĘPCZOŚCI GOSPODARCZEJ

Z dostępnych danych oraz orzeczeń sądowych wynika, iż postępowania w zakresie przestępczości skarbowej i gospodarczej są prowadzone przez okres kilku lat. Postępowania przygotowawcze są z reguły załatwiane w ciągu kilku lub kilkunastu miesięcy (zdarzają się też postępowania realizowane przez kilka lat), natomiast postępowania sądowe trwają po kilka lat (w dalszej części raportu wskazano na sprawę w zakresie branży spirytusowej, kiedy sprawa o przestępstwa skarbowe i gospodarcze, w której akt oskarżenia został skierowany do sądu w 2011 r., wciąż jest w I instancji).

Zgodnie z ustaleniami Prokuratora Generalnego taka sytuacja wynika z przyczyn obiektywnych, tj.:

- wielowątkowych i skomplikowanych (względny faktyczne i merytorycznie) spraw,
- obszernego materiału dowodowego,

- czasochłonnych analiz tego materiału,
- długotrwałego oczekiwania na opinie biegłych niektórych specjalności.

Prowadzi to do wniosku, iż dla skutecznego prowadzenia postępowania o przestępstwo w zakresie szarej strefy lub strefy wyłudzeń, niezbędne jest posiadanie odpowiedniej wiedzy i doświadczenia dla oceny i analizy faktów (dowodów). Wiedza ta jest specyficzna, zaś dostęp do niej mocno ograniczony. W rezultacie, postępowania są prowadzone w sposób długi (a czasem nawet długotrwały). Co więcej, zdarza się, iż brak należytej wiedzy i doświadczenia prowadzi do braku zgromadzenia odpowiednich dowodów, przedstawienia zarzutów i do umorzenia postępowania.

- ✓ Po reorganizacji Prokuratury, jej struktura pozwala na efektywne zajmowanie się przestępczością skarbową i gospodarczą;
- ✓ Zauważalne jest zwiększenie nacisku na zwalczanie tego typu przestępczości;

Istotną rolę w tym zakresie odgrywaną biegli sądowi, którzy są angażowani dla przedstawiania opinii w zakresie konkretnych zagadnień w ramach postępowań skarbowych i gospodarczych. Zgodnie z opinią NIK w zakresie funkcjonowania biegłych sądowych w wymiarze sprawiedliwości, aktualny model nie gwa-

2.2.5.

rantuje powoływania w postępowaniach sądowych i przygotowawczych osób, które zapewniają wydawanie prawidłowych merytorycznie, rzetelnych i terminowych opinii (brak dobrego systemu weryfikacji kompetencji). W rezultacie więc, osoby, które powinny stanowić wsparcie dla organu publicznego dążącego do ustalenia winy podejrzanego w sprawie o przestępstwo skarbowe i gospodarcze, stanowią przeszkodę w szybkim i efektywnym zakończeniu tego postępowania.

Z wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. akt II AKa 413/13:

(...) Nie bez racji jest bowiem twierdzenie skarżącego, że porównanie ilości faktycznie spalonego paliwa w okresie objętym aktem oskarżenia z ilością paliwa widniejącą na kwitach bunkrowych dałoby podstawę do dokonania prawidłowych ustaleń faktycznych w sprawie, to jest umożliwiłoby weryfikację prawdziwości danych znajdujących się na tych dokumentach w zakresie ilości zatankowanego paliwa. Sąd Okręgowy nie dostrzegając tych okoliczności, chociaż miał obowiązek zweryfikowania faktycznej ilości spalonego paliwa przez kuter rybacki każdego z oskarżonych i na tej podstawie ustalenia, czy ilości paliwa widniejące na kwitach bunkrowych faktycznie były zawyżane. Okoliczności podnoszone przez obrońcę poparte są szczegółową argumentacją zawartą w uzasadnieniu apelacji i w postępowaniu ponownym nie mogą zostać pominięte. Uwadze sądu ponownie rozpoznającego sprawę nie mogą też uść uwagi obrońcy co do relacji istniejącej pomiędzy przepisami art. 271 k.k. a art. 62 k.k.s. W ten sposób ponownie pojawia się kwestia konieczności wyjaśnienia czy kwit bunkrowy (...) Reasumując, uchylenie zaskarżonego wyroku oskarżonych wobec oskarżonych (...) stało się konieczne. (...).

Wniosek:
brak pełnej wiedzy dotyczącej specyfiki szarej strefy wydłuża postępowanie karne, a także powoduje jego nieefektywność (umorzenia, uniewinnienia).

Brak kompetencji czy przeciążenie biegłych sądowych może wynikać z braku atrakcyjności wykonywania tej funkcji, a także nieprawidłowego doboru osób. Dla potrzeb tego postępowania, należałoby zachęcać praktyków prawa i obrotu gospodarczego (a nie teoretyków), którzy rozumieją specyfikę i nieszabloność przestępstw gospodarczych. Aby angażować takie osoby, należałoby zdecydowanie zmienić sposób ich wynagradzania i warunków współpracy (stawki porównywalne z ich standardowych wynagrodzeniem, anonimowość) oraz znacząco zwiększyć ich dostępność.

- ✓ Kary za kluczowe przestępstwa popełniane w szarej strefie i strefie wyłudzeń są nieadekwatne do ich wagi;
- ✓ Kary powinny z jednej strony odstraszać, z drugiej dawać możliwość kompensacji po stronie Skarbu Państwa;
- ✓ Biznes będący również ofiarą szarej strefy nie ma faktycznej możliwości dochodzenia odszkodowań (ekwiwalentnych do strat) od przestępców;

STRUKTURA KAR
ZA DZIAŁALNOŚĆ W SZAREJ STREFIE
I STREFIE WYŁUDZEŃ

Przestępstwa skarbowe i przestępstwa gospodarcze dotyczące szarej strefy są postrzegane jako przestępstwa bez ofiar. Ma to swoje odzwierciedlenie w strukturze kar za tego typu przestępstwa, zasadniczą rolę wśród których odgrywa pozbawienie wolności i grzywna (odrębną kategorię stanowią środki karne).

W przypadku przestępstw określonych w Kodeksie karno-skarbowym, maksymalne kary pozbawienia wolności to okres 3 – 5 lat (bez nadzwyczajnego zaostżenia kary), zaś w przypadku innych ustaw szczególnych dotyczących działalności szarostrefowej (np. dotyczącej wyrobów tytoniowych bądź spirytusowych), kary są zbliżone, a w niektórych przypadkach nawet niższe. W przypadku grzywny, najczęściej jest ona zakotwiczona na poziomie 720 stawek dziennych (kilkanaście milionów złotych). Ten poziom kar jednoznacznie pokazuje, iż przestępczość skarbowa czy gospodarcza nie jest (czy też nie była dotychczas) postrzegana przez aparat publiczny jako poważne zagrożenie dla porządku społecznego i bezpieczeństwa kraju.

Mając na względzie wielkość szarej strefy czy wartość ujawnionych pustych faktur wprowadzonych do obrotu w ostatnich latach, kary przewidziane za popełnienie przestępstw w zakresie tych obszarów wydają się niewspółmiernie niskie. Skoro według kontroli skarbowej w 2015 r. do obiegu wprowadzono fikcyjne faktury o wartości około 82 mld PLN, to zagrożenie karą grzywny na poziomie kilku milionów złotych (w praktyce dużo niższą), wydaje się w ograniczonym zakresie spełniać funkcję odstraszającą.

Przestępstwa popełniane w szarej strefie czy strefie wyłudzeń, pomimo iż nie powodują bezpośrednich ofiar, to jednak są drastycznie niekorzystne dla Skarbu Państwa, a tym samym dla całego społeczeństwa. Każde przestępstwo skarbowe godzi więc w obywateli i ich portfele (a często też w ochronę ich zdrowia czy dostęp do kultury), powinno być więc penalizowane zdecydowanie surowiej. Elementem budowania zaufania do Państwa jest m.in. stworzenie wiarygodnego i efektywnego wymiaru sprawiedliwości – jeśli za „kradzież” kilku miliardów złotych z budżetu społeczeństwa nakazuje się zapłatę kilku milionów (które efektywnie i tak nie zostaną zapłacone z uwagi na brak majątku), to nie świadczy najlepiej o Państwie.

Z tej przyczyny, konieczna jest typizacja najpoważniejszych przestępstw skarbowych i gospodarczych, a także zdefiniowanie adekwatnych kar za szkody wyrządzane poprzez popełnienie tych przestępstw. W tym zakresie, należy również dokonać restrukturyzacji kar za tego typu przestępstwa z uwzględnieniem społecznej szkodliwości tych czynów (która w przypadku szarej strefy

i strefy wyłudzeń dramatycznie przesuwają się w stronę poziomu „wysoki”). Należy zastanowić się nad wzmocnieniem kary pozbawienia wolności (funkcja odstraszająca kary) jak również grzywny, tak by była ona porównywalna z wartością szkód w stosunku do Skarbu Państwa, a tym samym całego społeczeństwa (element rekompensujący Skarbowi Państwa poniesione straty). Utrzymanie rażąco niskiego poziomu kar może działać – z jednej strony – zachęcająco w stosunku do potencjalnych przestępców – z drugiej zaś – deprymująco w stosunku do prokuratorów i organów ścigania (którzy mogą nie być odpowiednio zmotywowani do ścigania przestępstw, w odniesieniu do których nastąpi zawieszenie kary).

Jednocześnie skoro szara strefa i strefa wyłudzeń nie uderzają wyłącznie w interesy Skarbu Państwa, ale również w interesy biznesu, to biznes również powinien mieć możliwość uzyskania rekompensaty od przestępców. W tym aspekcie należy rozważyć wzmocnienie możliwości wykorzystania środków karnych i środków kompensacyjnych (nawiązka czy naprawienie szkody), tak by przedsiębiorcy mogli dochodzić adekwatnych odszkodowań. Istotne jest jednak, aby wysokość odszkodowania była skorelowana z szkodą bezpośrednią i pośrednią poniesioną przez pokrzywdzonego (a więc nie tylko realne straty, których często nie ma w przypadku przestępczości skarbowej i gospodarczej, ale również straty na wizerunku czy na utracie rynku).

EFEKTYWNOŚĆ KARANIA
ZA DZIAŁALNOŚĆ W SZAREJ STREFIE
I STREFIE WYŁUDZEŃ

Skuteczność ścigania współczesnej przestępczości skarbowej i gospodarczej jest również uzależniona od tego, jak istotne kwoty uda się odzyskać od przestępców (w formie grzywny czy innych środków karnych). Okazuje się, iż odsetek egzekwowanych kar grzywny czy innych środków karnych w ramach przestępczości skarbowej i gospodarczej jest relatywnie niski (pokazuje to m.in. różnica pomiędzy wartością postępowań o przestępstwa skarbowe a wartością zabezpieczonego mienia). Wynika on z faktu, że przestępcy ukrywają majątek pochodzący z przestępstwa (jeśli sprawa karna trwa kilka lat, to przestępca ma wystarczająco dużo czasu, aby majątek ukryć), bądź rejestrują go na bliskich albo też przestępcy. W związku z tym, konieczne jest stworzenie takich narzędzi prawnych, które pozwolą zajmować majątek osiągnięty w wyniku przestępstwa, a także zabezpieczać go w możliwie najwcześniejszym momencie.

W tym kontekście, rozwiązaniem wartym rozważenia jest instytucja konfiskaty uregulowana w przepisach Dyrektywy 2014/42/UE (która zresztą powinna zostać implementowana do prawa krajowego w 2016 r.). Zgodnie z regulacjami Dyrektywy 2014/42/UE występują cztery rodzaje konfiskaty (rozumianej jako pozbawienie mienia orzeczone przez sąd w związku z przestępstwem): podstawowa, bez wyroku skazującego, rozszerzona oraz wobec osób trzecich.

- ✓ W polskim porządku prawnym brak jest mechanizmów, które zabezpieczyłyby interes Skarbu Państwa w kontekście egzekucji kar za działalność w szarej strefie i strefie wyłudzeń;
- ✓ Takie mechanizmy gwarantuje Dyrektywa 2014/42/UE dotycząca różnych modeli konfiskaty;
- ✓ Rozwiązania określone w Dyrektywie 2014/42/UE pozwalają na rozszerzenie zakresu majątku przestępcy, który może zostać zajęty, a także przerzucając ciężar dowodowy na przestępcę (w zakresie udowodnienia legalności pochodzenia majątku)

Konfiskata podstawowa oparta jest na prawomocnym wyroku skazującym i obejmuje narzędzia korzyści lub mienie o wartości odpowiadające takiej wartości. Konfiskata bez wyroku skazującego powinna być orzekana (jeśli nie można orzec konfiskaty podstawowej) w przypadku choroby lub ucieczki podejrzanego lub oskarżonego. Konfiskata rozszerzona, może być stosowana tylko wobec mienia osoby skazanej i oparta jest na domniemaniu, że mienie pochodzi z działalności przestępczej (odwrotnie domniemań – to przestępca musi udowodnić, że mienie nie pochodzi z przestępstwa). Zaś konfiskata wobec osób trzecich (fizycznych i prawnych) polega na możliwości zajęcia mienia lub korzyści przekazanych bezpośrednio lub pośrednio osobom trzecim przez przestępcę (możliwość roszczeń po stronie osób trzecich; konfiskata nie powinna obejmować osób trzecich działających w dobrej wierze). Konfiskatę można również wykorzystać dla potrzeb zabezpieczenia mienia.

2.2.6.

Konfiskata w znaczeniu Dyrektywy 2014/42/UE nie obowiązuje obecnie w polskim porządku prawnym (w Polsce funkcjonuje natomiast instytucja przepadku), jest natomiast rozwiązaniem ciekawym, gdyż pozwala na zajęcie nie tylko mienia pochodzącego bezpośrednio z przestępstwa, ale mienia i korzyści uzyskanych w związku z przestępstwem. Pozwala więc efektywnie na szerszą egzekucję (również w przypadku przekazania mienia rodzinie, czy wydłużania postępowania w sprawie o przestępstwo). Dodatkowo przesuwają ciężar postępowania dowodowego na podejrzanego (przestępcę), przez co niejako odciąża organy publiczne w prowadzeniu skomplikowanych i złożonych spraw zmierzających do wykazania pochodzenia danego majątku.

Instytucja konfiskaty funkcjonuje w innych państwach Unii Europejskiej i niejako stanowi standard porządku prawnego (o czym świadczy choćby zamiar uregulowania tej instytucji na poziomie dyrektywy). Wydaje się więc, iż – jeśli zostanie wprowadzona w Polsce z poszanowaniem wolności konstytucyjnych oraz innych zobowiązań międzynarodowych – może okazać się panaceum na problem niskiego poziomu egzekucji kar i środków karnych wobec przestępców skarbowych i gospodarczych.

REKOMENDACJE W ZAKRESIE
WALKI Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ
SKARBOWĄ I GOSPODARCZĄ

Problem przestępczości skarbowej i gospodarczej, kreującej szarą strefę i strefę wyłudzeń, jest problemem niezwykle złożonym i nie-
możliwym do rozwiązania prostymi bądź jednorazowymi dzia-
łaniami. Konieczne jest budowanie długoterminowych rozwią-
zań, które będą oddziaływać zarówno na uczciwe społeczeństwo
i przedsiębiorców, jak również na (potencjalnych) przestępców.

- W związku z tym, rekomendowane jest rozważenie
następujących działań i modyfikacji w zakresie szeroko
rozumianego wymiaru sprawiedliwości:
- szeroko zakrojone kampanie społeczne pokazujące
szkodliwość szarej strefy i strefy wyłudzeń, w tym wpływ
na społeczeństwo i problemy życia codziennego oraz
uświadamianie, że tolerowanie zachowań przestępczych
(bądź uczestnictwo w nich) również może stanowić czyn
zabroniony;
- nagłaśnianie sukcesów Państwa w eliminowaniu poważnej
oraz drobnej działalności szarostrefowej, aby demonstrować
społeczeństwu skuteczność organów ścigania oraz
bezpośredni skutek tych sukcesów dla obywateli;
- precyzyjna typizacja przestępstw skarbowych i gospodarczych
(popelnianych w związku z najpoważniejszą działalnością
w szarej strefie i strefie wyłudzeń, takich jak nielegalna
produkcja czy przemysł wyrobów koncesjonowanych oraz
wyłudzenia podatkowe), tak aby była precyzyjna informacja
odnośnie rodzaju przestępstwa i organu zaangażowanego
w jego ściganie;
- weryfikacja poziomu kar za najpoważniejsze (stypizowane)
przestępstwa skarbowe i gospodarcze popelniane w szarej
strefie (tak aby kary były adekwatne do szkodliwości
społecznej czynu), w tym podniesienie maksymalnego
zagrożenia karą pozbawienia wolności oraz zwiększenie
poziomu grzywny proporcjonalnie do uszczuplenia i szkód
wyrządzanych Skarbowi Państwa;
- umożliwienie społeczeństwu „partycypowania” w środkach
karnych orzekanych wobec przestępców skarbowych
i gospodarczych, szczególnie, jeśli przestępczość ta narusza
konkurencję i kreuje straty dla pozostałych uczestników
ryнку (weryfikacja możliwości orzekania środków w postaci
naprawienia szkody i nawiązki na rzecz pokrzywdzonego,
przy założeniu możliwości wyceny szkód z uwzględnieniem
m.in. strat na wizerunku oraz utratą potencjalnych
przychodów);

- wprowadzenie mechanizmów konfiskaty określonych
Dyrektywą 2014/42/UE, jako elementu pozwalającego na
zabezpieczanie egzekucji kar orzeczonych wobec przestępców
(w szczególności, maksymalizacja zakresu konfiskaty poprzez
objęcie nią nie tylko mienia pochodzącego z przestępstwa,
ale również narzędzi i korzyści związanych z przestępstwem
oraz przerzucenie ciężaru dowodu na przestępcę);
- restrukturyzacja działalności organów ścigania w związku
z przestępczością skarbową i gospodarczą, poprzez
wytypowanie organu (względnie organów) o kluczowych
uprawnieniach (dostęp do tajemnicy skarbowej
i bankowej, możliwość prowadzenia czynności operacyjno-
rozpoznawczych oraz uprawnienia procesowe), który będzie
zajmował się ściganiem takich przestępstw (w tym wykształci
odpowiednie zasoby analityczne);
- bazą do wykształcenia organu o kluczowych uprawnieniach
w zakresie ścigania przestępczości skarbowej i gospodarczej
może być Krajowa Administracja Skarbowa, zakładając,
iż zostanie wyposażona w odpowiednie kompetencje
(w szczególności uprawnienia procesowe w zakresie
przestępstw powszechnych, które mogą być popelniane
w szarej strefie czy strefie wyłudzeń, takich jak pranie
pieniędzy, oszustwo, udział w zorganizowanej grupie
przestępczej czy przestępstwa specyficzne zdefiniowane
w branżowych aktach prawnych obejmujących m.in. wyroby
akcyzowe);
- koordynowanie działań organów ścigania na poziomie
Prokuratury i dalsze rozszerzanie kompetencji Prokuratury
w obszarze przestępczości skarbowej i gospodarczej
(w szczególności opracowanie metodyki prowadzenia
postępowań, nadanie im odpowiedniej rangi oraz ścisłą
współpracę z innymi organami i instytucjami);
- wyposażenie organów ścigania, w tym Prokuratury, a także
sędziów w narzędzia i wiedzę pozwalające na precyzyjne
i szybkie analizy ekonomiczne dotyczące przestępczości
skarbowej i gospodarczej (instytucja biegłych sądowych
wydaje się być niewydolna), poprzez rozszerzenie grona
ekspertów gospodarczych (w tym w zakresie przestępstw
gospodarczych i prania pieniędzy) bądź powołanie odrębnej
publicznej instytucji, zatrudniającej wykwalifikowane kadry,
która mogłaby dostarczać odpowiednie dane i analizy na
zlecenie Prokuratury czy sądów powszechnych.

PODSUMOWANIE

Przeciwdziałanie szarej strefie i strefie wyłudzeń powinno obej-
mować nie tylko tworzenie rozwiązań podatkowych ogranicza-
jących przestępczość, ale w szczególności tworzenie efektywnie
działającego wymiaru sprawiedliwości. Analiza obejmie funk-
cjonującego systemu wskazuje na pewne braki, które mogą zo-
stać zmodyfikowane poprzez wzmocnienie i doprecyzowanie
przepisów prawa karnego, jak również usprawnienie działania
organów ścigania.

Do rozważenia pozostaje bardziej precyzyjne zdefiniowanie czy-
nów zabronionych w zakresie szarej strefy i strefy wyłudzeń, któ-
re powinny być penalizowane, w tym również zaostrenie kar za
te przestępstwa. Kara powinna w tym zakresie odgrywać rów-
nież rolę odstraszającą i prewencyjną, tak aby była adekwatna
do wagi czynu (wbrew pozorom wysoka szkodliwość społeczna

czynu). W tym kontekście należy również skupić się na rozwią-
zaniach, które skutecznie pozwolą na zabieranie majątku po-
chodzącego z przestępstwa oraz innych korzyści uzyskiwanych
przez przestępców. Wykorzystanie mechanizmów prawnych po-
wszechnie stosowanych w ramach Unii Europejskiej (konfiskata)
jest chyba najbardziej logiczne..

Jednocześnie, powinno się poszukiwać takiego modelu dzia-
łania organów ścigania, który pozwoli na wykreowanie orga-
nu odpowiadającego za przestępczość skarbową i gospodarczą,
przy jednoczesnym powierzeniu mu kluczowych kompetencji
i uprawnień wymaganych w tego typu sprawach (dostęp do ta-
jemnicy skarbowej i bankowej, uprawnienia operacyjne, czyn-
ności procesowe). Wzorem w tym zakresie może być włoska Gu-
ardia di Finanza.

Ujęcie branżowe

3.

W niniejszej części raportu odnosimy się do zmian w zakresie przeciwdziałania szarej strefie, jakie zostały wprowadzone bądź podjęte w kluczowych branżach: paliwowej, tytoniowej, spirytusowej, hazardowej i gastronomicznej. Chcemy dokonać oceny, czy działania podjęte w tych branżach spowodowały jakiegolwiek zmiany w obszarze szarej strefy, czy nie. Jednocześnie, elementem tego opracowania jest wskazanie dalszych rekomendacji zmian legislacyjnych i zmian praktycznych (w stosowaniu prawa), które powinny wpłynąć korzystnie na ograniczenie patologii w poszczególnych branżach.

3.1.

Branża paliwowa

Branża paliwowa (paliwa ciekłe) jest tą gałęzią gospodarki, gdzie strefa wyłudzeń VAT rozwijała się w dramatycznym tempie. Zgodnie z danymi przedstawianymi przez POPIHN, strefa wyłudzeń VAT w 2012 r. na samym tylko rynku oleju napędowego wynosiła około 12,5% szacowanego jego zużycia (wartość około 11 mld PLN, uszczuplenia podatkowe tytułem VAT, akcyzy i opłaty paliwowej na poziomie 4,3 mld PLN – 5,8 mld PLN), zaś w 2013 roku udział strefy wyłudzeń w wolumenie oleju napędowego kształtował się na poziomie od 18,6% do 24,2%.

3.1.1.

REKOMENDACJE DLA DECYDENTÓW

Głównym problemem zgłaszanym przez branżę paliwową był brak koordynacji oraz należytego przepływu informacji pomiędzy organami publicznymi zaangażowanymi w funkcjonowanie branży. Rozwiązaniem – w długim okresie – byłoby stworzenie nowego i kompleksowego aktu prawnego, regulującego kwestie istotne dla sektora paliwowego. Z uwagi na brak czasu, w obliczu rozwijającej się przestępczości skarbowej i gospodarczej, za rekomendowane uznano skoordynowanie wysiłków służb kontrolnych, przy jednoczesnej ich informatyzacji i rozszerzeniu uprawnień (w tym zwiększenia zasobów ludzkich).

3.1.2.

DZIAŁANIA REGULACYJNE PODJĘTE DO KOŃCA III KWARTAŁU 2016 R.

Administracja poważnie podeszła do problemów zgłaszanych przez branżę paliwową, a w szczególności problemów wynikających z rosnącej strefy wyłudzeń VAT. We wskazanym okresie w życie weszły dwie kluczowe regulacje, ukierunkowane na zwalczanie przestępczości na rynku paliw ciekłych: tzw. Pakiet paliwowy oraz tzw. Pakiet energetyczny.

Pakiet paliwowy, obowiązujący od sierpnia 2016 r., wprowadził obowiązek wcześniejszej zapłaty VAT przez podmiot dokonujący wewnątrzwspólnotowego nabycia (do Polski) paliw silnikowych. Do zapłaty zobowiązany może być podatnik (przywozący paliwo) lub też płatnik (zarejestrowany odbiorca lub prowadzący skład podatkowy), jeśli działa on na rzecz swojego klienta. W praktyce, podmioty zobowiązane do zapłaty, w terminie 5 dni od wprowadzenia paliw do Polski, muszą uregulować VAT od ich nabycia (następnie mogą odzyskać ten VAT w rozliczeniu przez deklarację

VAT). Podstawę opodatkowania i wartość VAT można określać w sposób szacunkowy, tj. opierając się na ilości wprowadzanego paliwa oraz uproszczonej cenie paliwa publikowanej na stronach MF. Wprowadzono również wymóg posiadania dla potrzeb koncesji OPZ (koncesja na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą) siedziby na terenie kraju lub oddziału w przypadku podmiotu zagranicznego, a także pewne inne regulacje.

Pakiet energetyczny, obowiązujący od września 2016 r., wprowadził jednolitą, opartą na statystyce energii (kody CN) definicję paliw ciekłych (czego dotychczas brakowało), wprowadził koncesję na przeładunek paliw, uspojnił przepisy dotyczące funkcjonowania sektora paliw ciekłych (w tym koncesjonowanie, jakość, zapasy obowiązkowe). Co istotne, zobowiązano UOKiK i URE do stworzenia i zapewnienia jawności rejestrów dotyczących podmiotów posiadających poszczególne rodzaje koncesji w zakresie paliw ciekłych (w tym podmiotów, którym cofnięto koncesje), infrastruktury paliw ciekłych, realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego. Wprowadzono też zwiększenie kar za działalność bez koncesji (kara grzywny do 5 mln PLN lub kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5) i karę za dokonywanie przewozu paliw ciekłych bez wymaganego wpisu do rejestru w wysokości do 2,5 mln PLN.

W obszarze biopaliw nastąpiła zmiana definicji podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy (objęcie m.in. podmiotów sprowadzających na użytek własny) oraz wprowadzenie obowiązku realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego poprzez blending z paliwami normatywnymi na poziomie 50% obowiązku.

Dla efektywności zwalczania przestępczości duże znaczenie będzie miał zapis wprowadzający obowiązek weryfikacji posiadania koncesji przy okazji kontroli, prowadzonych przez inne organy, a także ograniczenie możliwości korzystania ze stacji kontenerowych.



Sprowadzanie nielegalnych paliw do Polski odbywa się głównie z kierunku niemieckiego i litewskiego. Według ocen POPIHN, dziennie z kierunku niemieckiego do Polski wjeżdżało około 700 cystern. Niedługo po wprowadzeniu tzw. Pakietu paliwowego, liczba ta spadła do 150.

Z perspektywy uczestników rynku paliw ciekłych, wprowadzone zmiany legislacyjne, to krok w dobrym kierunku. Faktycznie, zmiany te, to wyjście naprzeciw postulatam branży (w dużym zakresie) i wprowadzenie dużo większej kontroli nad rynkiem, niż była dotychczas.

Istotną nowelą jest centralizacja rejestrów i informacji dotyczących kluczowych aktywów wykorzystywanych dla potrzeb obrotu paliwami ciekłymi, a także umożliwienie dostępu do tych danych poszczególnym służbom z koniecznością wymiany informacji pomiędzy służbami. Również zmodyfikowanie sposobu rozliczania VAT na przywozie paliwa wydaje się skutecznie zniechęcać przestępców do unikania płacenia podatków. Branża oczekiwała, iż większość „wrażliwej” działalności, która kreuje strefę wyłudzeń, zostanie objęta koncesjami, zaś dane o tej działalności będą powszechnie dostępne dla służb i dla kontroli (tak też się stało). Konieczne jest jednak dalsze „zaciskanie pętli”.

Obecnie trudno jest o potwierdzone dane. Zgodnie z szacunkami przekazanymi przez POPIHN za sierpień 2016 r., czyli pierwszy miesiąc obowiązywania tzw. Pakietu paliwowego, popyt na 3 rodzaje paliw ciekłych (olej napędowy, benzyna, LPG) wzrósł o ponad 18%. Może to świadczyć o ograniczeniu dostępności paliw z nielegalnych źródeł i skierowaniu się w stronę legalnych dostawców (wzrost oficjalnego popytu na paliwa wskazuje, że zapotrzebowanie ze źródeł nieoficjalnych zostało przekierowane na legalnie działających dostawców). Z nieoficjalnych informacji wynika, iż dane za kolejne miesiące nie są już tak korzystne.

Z tej perspektywy działania MF w odniesieniu do branży paliwowej należy oceniać pozytywnie, z zachowaniem umiarkowanego optymizmu. Jest to niewątpliwie początek zmian, na jakie czeka sektor. Prawdziwym wyzwaniem będzie jednak wprowadzenie systemowego mechanizmu, ukierunkowanego na eliminowanie wyłudzeń VAT, takiego jak centralny rejestr faktur, a także korzystanie z udostępnianych danych przez organy kontroli.

DALSZE PROBLEMY I DYLEMATY BRANŻY

Wstępne sukcesy w zwalczaniu wyłudzeń VAT w branży paliwowej nie powinny usypiać czujności decydentów oraz uczest-

ników rynku. Jak pokazują wcześniejsze przykłady (wprowadzenie mechanizmu odpowiedzialności solidarnej, jako działania prewencyjnego czy budującego świadomość, a nie „blokującego” wyłudzenia), w tym sektorze niezbędne jest rozbudowanie aparatu kontrolnego w odniesieniu do każdego elementu obrotu paliwem ciekłym.

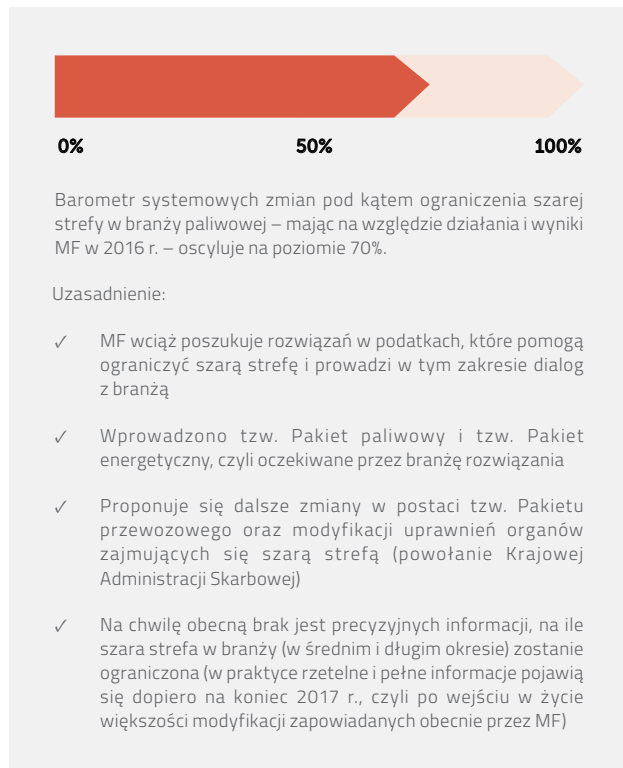
- ✓ Zmiany regulacyjne wprowadzone w ostatnich miesiącach (przepisy w zakresie VAT i podatku akcyzowego oraz Prawa energetycznego) stanowią znaczące wsparcie dla branży paliwowej i ograniczania;
- ✓ Branża oczekuje dalszych działań zwiększających restrykcje na rynku (w tym wprowadzenie tzw. pakietu przewozowego) oraz jeszcze większą koordynację organów wobec przedsiębiorców paliwowych

Wprowadzenie Pakietu paliwowego i Pakietu energetycznego, niejako pociąga za sobą konieczność stworzenia systemu śledzenia i monitoringu ładunków z towarami wrażliwymi na wzór węgierski. Elektroniczny Drogowy System Kontroli Transportu, tzw. EKAER, to obowiązujący od 2015 r. na Węgrzech system śledzenia towarów, wykorzystywany przez lokalne służby podatkowe. Zakupy towarów wrażliwych są dokonywane wyłącznie przez podatników posiadających numer EKAER – warunkiem transportu towarów jest ich zgłoszenie z podaniem odpowiedniego numeru EKAER (transport towarów bez zgłoszenia obarczony jest wysokimi karami administracyjnymi). Pełna kontrola nad paliwem przemieszczanym po terytorium Polski może pozwolić na jeszcze większe ograniczenie przypadków, w których towary te są w sposób nierejestrowany wprowadzane do obrotu bądź też są przedmiotem wyłudzeń. W tym kontekście cieszy podjęcie przez MF prac nad tzw. pakietem przewozowym (monitorowanie przewozu towarów).

Jednym z elementów walki z szarą strefą w przypadku branży paliwowej również powinno być zacieśnianie współpracy i koordynacji organów ścigania, aby skutecznie identyfikować i karać osoby uczestniczące m.in. w procederze wyłudzenia VAT czy innych podatków w obrocie towarowym. Dotychczasowe doświadczenia i orzecznictwo sądów wskazują, iż problemy postępowań w branży paliwowej są analogiczne jak w całej gospodarce. Z uwagi na rozmiar nieprawidłowości w branży, zaostrzenie prawa karnego oraz wyposażenie wymiaru sprawiedliwości w instrumenty, które pozwolą na eliminowanie patologii.

3.1.3.

3.1.4.



wszystkie te organy wykazywały spójne podejście do rynku, oparte na pełnym zrozumieniu biznesu; zdarzają się bowiem przypadki, kiedy organy publiczne (np. GDDKiA rozpisujące przetargi na operowanie stacji paliw w pasie autostrad i dróg szybkiego ruchu stosując różne kryteria przetargowe) poprzez nie w pełni skoordynowane działania wymuszają nierównowagę na rynku (co może być motywacją do nieświadomego wsparcia szarej strefy bądź strefy wyłudzeń). Trzeba wziąć pod uwagę, iż działania pozornie niezwiązane z branżą paliwową (jak np. ograniczenie zakazu handlu w niedzielę), również mogą powodować nierównowagę na tym rynku i promowanie jednych formatów stacji względem innych.

- Złożoność rynku wymusza większy nadzór i koordynację ze strony organów publicznych. Pewnym usprawnieniem byłoby wskazanie jednego organu, który będzie wyznaczał kierunki rozwoju rynku, opracowywał mechanizmy jego kontroli, a także zbierał i przekazywał informację o planowanych kontrolach czy wynikach kontroli pomiędzy poszczególnymi służbami.
- Z uwagi na „rozległość” rynku oraz obserwowany dotychczas rozmiar wyłudzeń VAT, przestępstw akcyzowych oraz innych naruszeń prawa z obszaru Narodowego Celu Wskaźnikowego oraz zapasów obowiązkowych, dla skutecznego zwalczania szarej strefy niezbędne może okazać się zaangażowanie większej liczby urzędników o odpowiedniej wiedzy i kompetencjach, a także wyposażonych w narzędzia analityczne. Ściganie przestępców na rynku paliw, a także przeciwdziałanie wprowadzaniu pieniędzy pochodzących z przestępstwa do legalnego obiegu, należałoby wesprzeć odpowiednimi systemami informatycznymi zbierającymi i przetwarzającymi kluczowe dane, a także śledczymi, którzy mają doświadczenie w sektorze paliw ciekłych i rozumieją niebezpieczne mechanizmy destabilizujące rynek.
- Aby skutecznie walczyć z przestępczością skarbową i przestępczością przeciwko obrotowi gospodarczemu, powinno się zapewnić odpowiedni nadzór nad działalnością poszczególnych służb, a także wyposażyć zaangażowane służby w niezbędne uprawnienia, w tym uprawnienia operacyjne. Jeśli przestępstwa na rynku paliw są pochodną wyłudzeń podatkowych czy akcyzowych i jednocześnie angażują znaczące kwoty finansowe (co wskazuje na zorganizowaną przestępczość), to służby powinny z jednej strony mieć nieograniczony dostęp do tajemnicy skarbowej, z drugiej zaś, powinny móc swobodnie realizować kontrolę operacyjną w stosunku do podejrzanych.
- Dodatkowo, złożoność i wysoki poziom skomplikowania rynku wymusza, aby urzędnicy oraz śledczy zaangażowani

w proces kontroli i ścigania zostali w należyty sposób wyedukowani bądź też powinni mieć niezwłoczny dostęp do specjalistycznej wiedzy. Rozwiązaniem w tym zakresie może być wyodrębnienie w ramach służb kontrolnych jednostek wyspecjalizowanych w rynku paliw oraz dodatkowo stworzenie „gorącej linii” informacyjnej pomiędzy służbami zaangażowanymi w kontrolę rynku paliw oraz wyspecjalizowaną jednostką (aby na bieżąco móc ocenić, czy zidentyfikowany przypadek albo zatrzymany towar spełniają charakterystykę czynu zabronionego).

- Finalnie, niezbędne może okazać się zaostreżenie kar za działalność w szarej strefie i strefie wyłudzeń przynoszącej szkody dużej wartości dla Skarbu Państwa, do takiego poziomu, aby tego typu działalność była zdecydowanie nieopłacalna (tj. potencjalne ryzyko i koszty związane z materializacją tego ryzyka skutecznie odstraszały). Sytuacja, w której osoba powodująca wielkie szkody dla Skarbu Państwa była zagrożona karą pozbawienia wolności do lat 5, a w praktyce otrzymywała wyrok krótszy i to w zawieszeniu, jest odbierana jako kuriozalna. Kara ma odstraszać przestępców od popełnienia czynu zabronionego i ma być

„precyzyjnie” dolegliwa – jeśli czyn zabroniony jest popełniany dla osiągnięcia korzyści majątkowej, to podstawowym celem kary powinna być eliminacja tej korzyści oraz uniemożliwienie osiągnięcia korzyści w podobnym zakresie w przyszłości.

Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia
22 lipca 2016 r., sygn. akt VII Ka 410/16

- Sprawa dotyczyła działań oskarżonych z lat 2002 – 2003 (sprzedaż nieopodatkowanego oleju napędowego – wartość uszczupień na poziomie blisko 0,5 mln PLN)
- Sprawa była rozpatrywana przez sądy poszczególnych instancji (wielokrotne apelacje, zarzuty proceduralne i dotyczące materiału dowodowego)
- W 2016 r. postępowanie zostało umorzone z uwagi na przedawnienie karania

Wniosek:

Przewlekłość postępowań (brak zasobów ludzkich i merytorycznych) skutkuje bezkarnością przestępców

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia
22 kwietnia 2016 r., sygn. akt II AKa 492/15

- Sprawa dotyczyła grupy osób, które dokonywały nielegalnego obrotu paliwami płynnymi i wprowadzały do obiegu faktury dokumentujące fikcyjną sprzedaż paliwa (dokonując zarazem przelewu środków finansowych) o wartości kilkudziesięciu milionów złotych
- W postępowaniu apelacyjnym uniewinniono te osoby od części zarzutów dotyczących m.in. naruszenia art. 286 Kodeksu karnego (oszustwo), gdyż w efekcie ich działań doszło do zaniżenia podatku należnego (co nie oznacza niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez organ skarbowy, a więc nie jest spełnione znamię przestępstwa oszustwa)
- Kary orzeczone dla osób, które częściowo uniewinniono to 1 rok i 10 miesięcy więzienia w zawieszeniu na 5 lat

Dla zdecydowanego ograniczenia poziomu strefy wyłudzeń w branży (która to była największą zmorą sektora) można rozważyć zwiększenie uprawnień operacyjnych i koordynacja działań wszystkich organów kontroli zajmujących się branżą:

- Rynek paliw jest niezwykle złożony i działa na styku różnych sektorów gospodarki. W rezultacie, udział w kształtowaniu rynku różnych organów publicznych. Kluczowe jest, aby



LESZEK WIECIECH
Prezes – Dyrektor Generalny,
Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego



W lipcu 2016 Sejm RP przyjął dwie ustawy o zasadniczym znaczeniu dla walki z przestępczością w obrocie paliwami: ustawę z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (tzw. pakiet paliwowy) oraz ustawę z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (tzw. pakiet energetyczny).

Pakiet paliwowy wprowadził nowe procedury płatności VAT dla podmiotów wprowadzających paliwo do kraju, wymóg posiadania dla potrzeb koncesji na obrót paliwami z zagranicą siedziby na terenie kraju lub oddziału w przypadku podmiotu zagranicznego, a także inne rozwiązania, mające na celu uszczelnienie systemu poboru podatku VAT.

Pakiet energetyczny wprowadził cały szereg rozwiązań, o które od lat wnioskowała branża paliwowa, takich jak m.in. oparcie definicji paliw ciekłych na statystyce energii, zwiększenie kar za działalność bez koncesji (kara grzywny do 5 mln PLN lub kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5), uzyskanie koncesji na przeładunek paliw, zmiana definicji podmiotu realizującego NCW (objęcie m.in. podmiotów sprowadzających na użytek własny), wprowadzenie obowiązku realizacji NCW poprzez blending z paliwami normatywnymi, stworzenie rejestru infrastruktury paliwowej prowadzonego przez Prezesa URE, rejestru podmiotów przewożących, a także upublicznienie danych o podmiotach realizujących NCW, upublicznienie rejestru stacji i baz, prowadzonego przez IH UOKiK, obowiązek weryfikacji posiadania koncesji przy okazji kontroli prowadzonych przez inne organy czy też ograniczenie możliwości korzystania ze stacji kontenerowych.

Kolejnym zapowiadany przez Ministerstwo Finansów rozwiązaniem prawnym ma być wprowadzenie tzw. pakietu przewozowego, przewidującego monitoring przemieszczania paliw i konieczność rejestracji w systemie elektronicznym transportu paliw. Zmianom pra-

wa towarzyszy zwiększona aktywność służb kontrolnych, zwalczających przestępczość w obrocie paliwami.

W wyniku podjętych działań począwszy od sierpnia 2016 roku ma miejsce zasadniczy wzrost dostaw na rynek, realizowanych przez rzeczywistych przedsiębiorców. Tym niemniej należy zakładać, że przestępcy nie pogodzą się łatwo z utratą dotychczasowych zysków i starać się będą obejść prawo lub też wykorzystać nowe mechanizmy.

Dlatego też niezmiernie ważna, wręcz kluczowa dla zapewnienia sukcesu wdrażanych regulacji, jest intensywność kontroli, a także efektywność procedur wdrażanych w aparacie sprawiedliwości. Konieczne jest zbudowanie struktury zwalczającej wyłudzenia VAT – w tym w handlu paliwami – w której powinni znaleźć zatrudnienie prokuratorzy, posiadający odpowiednią wiedzę specjalistyczną. Również sędziowie powinni przejść szkolenie w tym zakresie. Rozpatrując sprawy związane z przestępczością w obrocie paliwami przedstawiciele organów ścigania powinni mieć na uwadze również to, że w obrocie paliwami wyłudzeniom VAT często towarzyszą przestępstwa akcyzowe, a także związane z naruszaniem przepisów o NCW lub zapasach obowiązkowych. Co za tym idzie, prokuratorzy i sądy powinny, przy udziale regulatora rynku jakim jest Prezes URE, w większym stopniu korzystać z przepisów dotyczących realizacji NCW oraz zapasów obowiązkowych, pozwalających na efektywne, materialne uderzenie w przestępców bez czekania na zakończenie przedłużających się postępowań sądowych.

Branża tytoniowa

Rynek wyrobów tytoniowych to głównie produkcja i sprzedaż papierosów, tytoniu do palenia, cygar i cygaretek. Największe znaczenie pod względem wolumenu ma oczywiście rynek papierosów. Szara strefa w branży tytoniowej, w 2013 r. była szacowana na 25% całego rynku (z czego 14,5% to szara strefa w obrocie papierosami). Według danych za 2016 r., udział szarej strefy w przypadku samych papierosów urósł do 17,2% rynku (konsumpcja ponad 7 mld sztuk nielegalnych papierosów). Straty Skarbu Państwa (uszczuplenia akcyzy i VAT) w związku z nielegalnym wprowadzeniem do obrotu kilku miliardów sztuk papierosów to blisko 6-7 mld PLN.

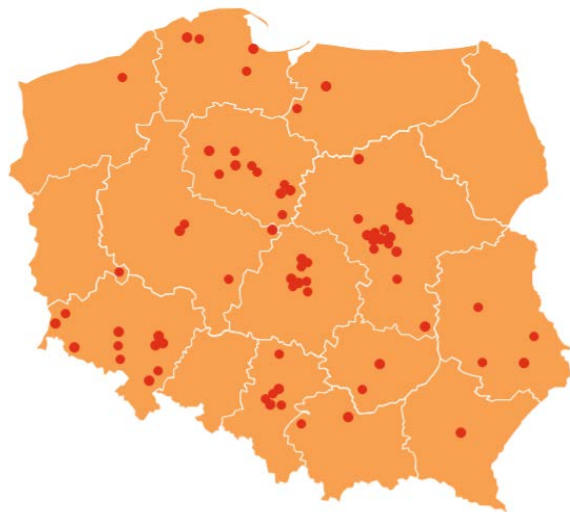
Głównym źródłem szarej strefy (czy też w tym przypadku czarnej strefy) na rynku są dwa zjawiska – nielegalna produkcja papierosów (podrabianie oryginalnych marek papierosów i wprowadzanie ich do obrotu w Polsce czy też dostarczanie do pozostałych państw Unii Europejskiej) oraz przemysł papierosów do Polski i wprowadzenie ich do obrotu.

Walka z szarą strefą w przypadku branży tytoniowej powinna więc skupiać się na wykrywaniu nielegalnych wytwórni papierosów, podrabiających światowe marki i wprowadzających je na rynek, oraz na ograniczaniu przemytu zza wschodniej granicy Polski. Akurat kwestia rynku papierosów jest najbardziej materialna, z uwagi na fakt, iż konsumpcja tych wyrobów tytoniowych (spośród wszystkich dostępnych) jest zdecydowanie największa.

W tym zakresie warto wskazać, iż szara strefa na rynku papierosów nie skutkuje wyłącznie przestępczością skarbową. Działając w szarej strefie, przedsiębiorcy oczywiście łamią przepisy Kodeksu karno-skarbowego, a jednocześnie naruszają przepisy Kodeksu karnego, ustawy o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych czy Prawa własności przemysłowej. Kompleksowe zwalczanie szarej strefy wymaga więc orientacji w szeregu regulacji związanych ze specyfiką branży tytoniowej, a także rozumienia mechanizmów nielegalnego wprowadzania wyrobów tytoniowych na polski rynek oraz następczego prania pieniędzy, czyli środków pochodzących z czynów zabronionych i przestępczych.

odpowiednią edukację i wsparcie merytoryczne tych służb). Jednocześnie sugerowano wzmocnienie kontroli urządzeń wykorzystywanych do produkcji wyrobów tytoniowych oraz budowanie świadomości społecznej w zakresie konsumpcji wyrobów tytoniowych z nielegalnych źródeł.

NIELEGALNE FABRYKI TYTONIU ZLIKWIDOWANE POMIĘDZY STYCZNIEM 2016 R. A PAŹDZIERNIKIEM 2016 R.



W trakcie pierwszych miesięcy 2016 r., główny nacisk administracji skarbowej został skierowany na walkę z wyłudzeniami VAT, jako najbardziej materialnym i gorszącym procederze. Stąd też, zabrakło zasobów i możliwości wdrożenia powyższych rekomendacji w życie. Niemniej jednak podjęto szereg realizacji w zakresie ujawnienia nielegalnych fabryk tytoniu (patrz mapa poniżej), w trakcie których zajęto wyroby tytoniowe pochodzące z nielegalnych źródeł.

Trudność działań w tym obszarze, pomijając kwestie operacyjne, wynika też z wysokiej dysproporcji cenowej pomiędzy wyrobami

REKOMENDACJE DLA DECYDENTÓW

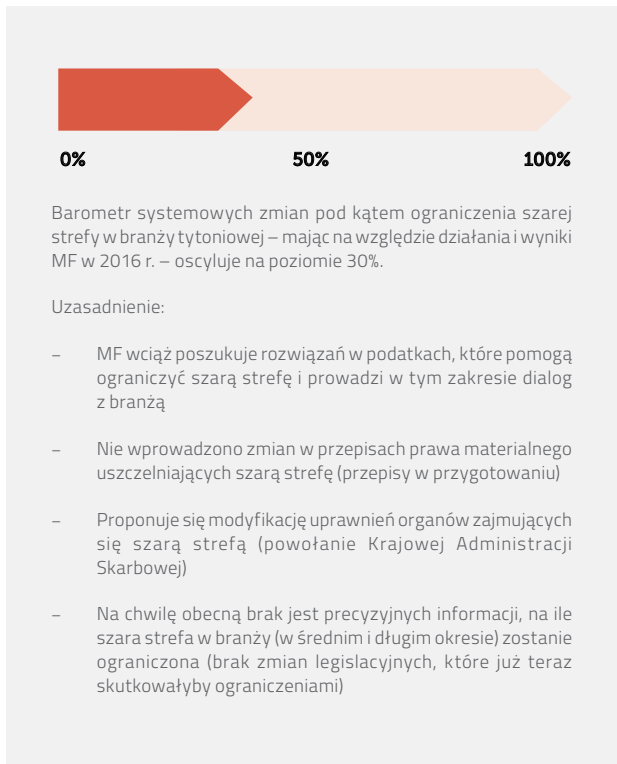
Rekomendacje, jakie sformułowano w poprzedniej edycji raportu, nie dotyczyły zmian w zakresie podatku akcyzowego. Postulowano raczej stworzenie mechanizmów usprawniających ochronę wschodniej granicy Polski celem udaremnienia przemytu oraz nadania uprawnień operacyjnych służbom zaangażowanym w wykrywanie przestępczości na rynku tytoniu (w tym

tytoniowymi dostępnymi w Polsce oraz za wschodnią granicą. Kilkuset procentowa różnica na cenie paczki papierosów pomiędzy Polską a Ukrainą czy Białorusią powoduje, iż poziom zysku czy dostępnej marży dla podmiotu nielegalnie wprowadzającego papierosy do Polski jest bardzo wysoki (kolokwialnie mówiąc, opłaca się kupić papierosy w kiosku na Ukrainie żeby później odsprzedać je w Polsce na bazarze).

PRZYKŁADOWE REALIZACJE:

- Październik 2016 r., woj. mazowieckie: zabezpieczono m.in. 250 tysięcy sztuk gotowych papierosów i ponad milion opakowań na papierosy. Straty skarbu państwa z tytułu nieopłaconej akcyzy wstępnie wyliczono na 280 tys. PLN;
- Październik 2016 r., woj. mazowieckie: zabezpieczono ponad 1,3 mln gotowych papierosów i 6,5 tony krajanki tytoniowej o wartości ponad 5 mln PLN oraz dwie maszyny do produkcji papierosów;
- Październik 2016 r., woj. pomorskie: znaleziono i zabezpieczono łącznie ponad 1,2 tony krajanki tytoniu oraz całych liści przygotowanych do rozdrobnienia, maszynę służącą sprawcom do rozdrabniania liści tytoniu oraz dużą przemysłową wagę. W jednym z kartonów znajdowały się także przygotowane już do dalszej detalicznej dystrybucji paczki tytoniu;
- Lipiec 2016 r., woj. zachodniopomorskie: zabezpieczono ok. 1,5 tony tytoniu o wartości prawie miliona złotych oraz maszyny i gotowe papierosy w kartonach oraz bibułki i filtry;
- Czerwiec 2016 r., woj. dolnośląskie: ujawniono kompletną linię produkcyjną do paczkowania i foliowania papierosów pochodzących z nielegalnych wytwórni. Szacuje się, że w fabryce można było zapakować w ciągu jednej minuty 2 tysiące papierosów. Wartość zabezpieczonego sprzętu wynosi 745 tys. PLN. Na miejscu ujawniono również ponad 47 tysięcy sztuk papierosów bez polskiej akcyzy wartych ponad 31 tys. PLN oraz kartonowe, sporządzone na wzór oryginalnych, opakowania. Część papierosów była już zapakowana i przygotowana do transportu.
- Czerwiec 2016 r., woj. mazowieckie: w miejscu produkcji i paczkowania wyrobów tytoniowych znajdowały się urządzenia, które stanowiły kompletną linię technologiczną, w tym: maszyna własnej produkcji do pakowania papierosów, matryce do wydruków, wzorniki do paczek kilku marek papierosów, wykrojniki do wycinania paczek, wygniataarki do paczek oraz poligrafie (wykroje paczek papierosów i naklejki na paczki papierosów), ponad 40 tys. szt. pustych paczek do papierosów, 20 tys. sztuk gilsz do papierosów oraz blisko 5,7 mln sztuk papierosów oraz 37,5 kg odpadów tytoniowych zaklasyfikowanych jako susz tytoniowy.
- Czerwiec 2016 r., woj. dolnośląskie: zlikwidowano nielegalną linię produkcyjną krajanki tytoniowej, zabezpieczono 1,2 tony tytoniu. Straty Skarbu Państwa szacowane na kwotę nie mniejszą niż 500 tys. PLN.

- Marzec 2016 r., woj. mazowieckie: zlikwidowano małą, nielegalną fabrykę, w skład której wchodziła maszyna do krojenia liści tytoniu oraz produkcji papierosów - nabijania gilsz z niezbędnym osprzętem, urządzenie do pakowania papierosów, klimatyzator, a także dwie wagi elektroniczne. Zabezpieczono ponad 700 kg suszu tytoniowego, kartony z gilszami papierosowymi, kartony z rozłożonymi paczkami na papierosy oraz kilkaset opakowań z wytworzonymi już papierosami. Wartość uszczuplenia to ok 400 tys. PLN



WYZWANIA DLA BRANŻY

ZARZĄDZANIE CENĄ

Problemy, z jakimi branża tytoniowa musi się mierzyć, nie są problemami stricte podatkowymi, lecz problemami o złożonej charakterystyce prawnej. Znaczący poziom zyskowności szarej strefy jest pochodną wysokiego obciążenia papierosów podatkiem akcyzowym.

Obecnie poziom „oakcyzowania” paczki papierosów to ponad 60% ceny detalicznej. Po doliczeniu VAT-u i podatku dochodowego okazuje się, iż cena z szarej strefy może być blisko 75% niższa niż cena w legalnej sprzedaży detalicznej. Oznacza to, iż przestępcy mają duży margines cenowy, w którym mogą się poruszać, a także istotną pokusę zarobku.

Przy aktualnej średniej cenie paczki papierosów na poziomie 13,28 PLN (netto) i płacy minimalnej na poziomie 1.850 PLN brutto, ruchy na podatkach obciążających paczkę papierosów, mogą mieć bardzo duży wpływ na decyzje konsumenckie. By- najmniej nie oznacza to, iż podwyżka VAT czy akcyzy powodu- je drastyczny spadek osób palących. Raczej zmniejsza się odse- tek konsumentów legalnych papierosów, zaś rozwija się handel szarostrefowy.

Por. wyrok Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 14 października 2016 r., sygn. akt V W 2274/16, oraz wyrok Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 31 października 2016 r., sygn. akt V W 3568/14

W obu przypadkach postępowanie prowadzone było przeciwko osobie, która przechowywała w samochodzie (który nie stanowił jej własności) papierosy z przemytu. W pierwszym wyroku doszło do u niewinnienia, gdyż nie został wykazany związek pomiędzy tą osobą a samochodem. W drugim przypadku doszło do skazania, gdyż osoba została zatrzymana, kiedy opróżniała bagażnik samochodu.

Wniosek:
znajomość mechanizmów szarej strefy oraz istotnych elementów dla skazania sprawcy jest niezbędne dla utrzymania efektywności wymiaru sprawiedliwości.

Przykładem tego jest podwyżka akcyzy w 2014 r. na papierosy o ponad 9%. Zgodnie z dostępnymi badaniami, opartymi o we- ryfikację wyrzucanych paczek papierosów w poszczególnych lo- kalizacjach w Polsce, szara strefa na rynku papierosów pomiędzy IV kwartałem 2013 r. a IV kwartałem 2014 r. wzrosła o ponad 3% całego rynku wyrobów tytoniowych (z poziomu 14% do poziomu 17,3%). Skokowy wzrost ceny paczki papierosów spowodował, że duża część konsumentów zaczęła poszukiwać towarów tańszych, z przemytu bądź nielegalnej produkcji krajowej (podróbki).

Oznacza to, że wyzwaniem dla branży jest mierzenie się z wysoką ceną wyrobów tytoniowych, wynikającą z dużych obciążeń podat- kowych. Z jednej strony pokusa zysku (działający w szarej strefie), z drugiej strony, pokusa oszczędności (konsumentci) powodują trudność w zwalczaniu zjawiska szarej strefy i tym samym mniej- sze dochody budżetu państwa.

ZARZĄDZANIE KLIENTEM

Świadomość klientów związana z nabywaniem wyrobów tyto- niowych pochodzących z nielegalnego źródła jest niewielka. Jed- nocześnie, społeczna percepcja tego zjawiska nie jest negatywna – nie dochodzi do „stygmatyzacji” osób, które kupują papierosy pochodzące z przemytu czy ogólniej, papierosy dużo poniżej mak-

Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 12 sierpnia 2016 r., sygn. III K 207/15

Sprawa dotycząca trzech osób wytwarzających tytoń przez okres około roku (skala uszczuplenia ponad 3 mln PLN)

Przestępcy skazani na: 1 rok i 3 miesiące (w zawieszeniu na 4 lata) oraz na 6 miesięcy (w zawieszeniu na 3 lata)

W ocenie sądu:

(...) Przy wybieraniu zasady tączenia kar Sąd uznał, że nie zachodzą przesłanki do pełnej kumulacji. Kumulacja kar stanowi dolegliwość, która przekraczałaby potrzeby resocjalizacyjne. Sąd, przyjmując pozytywną prognozę kryminologiczną wobec oskarżonych (...) warunkowo zawiesił wykonanie orzeczonych względem nich kar pozbawienia wolności. Stosując warunkowe zawieszenie wykonania orzeczonych kar pozbawienia wolności Sąd miał na uwadze treść przepisu (...) zgodnie z którym co do zasady dobrodziejstwa tego nie stosuje się wobec sprawcy, który z popełniania przestępstw skarbowych uczynił sobie stałe źródło dochodu oraz sprawcy, który działał w ramach zorganizowanej grupy przestępczej mającej na celu popełnianie takich przestępstw. Przesłanki te odnoszą się odpowiednio do powyższych oskarżonych. Tym niemniej Sąd uznał, że zachodzi tu wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami, co umożliwia warunkowe zawieszenie wykonania kar (...).

Wniosek:
wymierzane kary w przestępstwach dotyczących szarej strefy są nieadekwatne do wagi popełnianego czynu.

symalnej ceny detalicznej. Prowadzi to do rozwoju i utrzymywa- nia szarej strefy w handlu nielegalnymi wyrobami tytoniowymi.

Dodatkowo, postawa organów publicznych odnośnie do kon- troli konsumentów posiadających wyroby tytoniowe pocho- dzące z nielegalnego źródła jest praktycznie obojętna. Nie ma szeroko zakrojonych akcji wymierzonych w osoby zaopatru- jące się u przemytników, czy nawet powszechnych kampa- nii społecznych, które miałyby zatrzymać negatywny trend (możliwość zaangażowania branży tytoniowej w tego typu kampanie).

ZNALEZIENIE SKUTECZNEGO SOJUSZNIKA

Nielegalna produkcja i przemyt wyrobów tytoniowych „mają się dobrze”, bo brak jest skutecznego organu, który mógłby komplek- sowo wesprzeć branżę w walce z szarą strefą.

Służba Celna, która powinna być najbardziej zainteresowana i najlepiej zorientowana w temacie nielegalnego wprowadzenia papierosów na polski rynek nie posiada odpowiednich uprawnień operacyjnych w zakresie identyfikacji przestępców. Co więcej, Służba Celna nie ma uprawnień procesowych w zakresie pełne- go wachlarza przestępstw, jakie mogą być popełnione w związku

z działalnością w szarej strefie papierosów (czy wyrobów tyto- niowych). W rezultacie więc, jeśli już dochodzi do faktycznego prowadzenia postępowania przygotowawczego, konieczne jest angażowanie różnych organów dla kompleksowej oceny sytuacji i sformułowania aktu oskarżenia (w tym Policji czy GIIF).

Żaden z organów wykorzystywanych do ścigania przestępstw związanych z szarą strefą w branży tytoniowej nie jest wyposażony w pełnię niezbędnych uprawnień. Co więcej, żaden z tych organów nie ma dostępu do wszystkich informacji i danych, które okazałyby się przydatne do skutecznego ścigania przestępców skarbowych i gospodarczych. Stąd też, identyfikacja powiązań pomiędzy przestępcami i czynami zabronionymi przez nich po- pełnianymi jest uniemożliwiona (co jest kluczowe np. dla wyka- zania zbiegu przestępstw).

Wyrok Sądu Okręgowego we Białymstoku z dnia 10 czerwca 2013 r., sygn. III K 6/10 (później w dużej mierze utrzymany wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku)

Sprawa dotycząca kilku osób dokonujących przemytu papierosów do Polski (okres ponad roku) i ich dalszego obrotu (skala uszczuplenia ponad 2,5 mln PLN)

Przestępcy skazani na: 2 lata (recydywa) oraz na rok (w zawieszeniu na 4 i 5 lat)

W ocenie sądu przestępcy (mimo że niektórzy byli wcześniej karani) rokują pozytywnie, że nie będą popełniać podobnych czynów w przyszłości

Wniosek:
wymierzane kary w przestępstwach dotyczących szarej strefy są nieadekwatne do wagi popełnianego czynu (brak zrozumienia mechanizmów działania szarej strefy); przestępstwa ściganie tylko na podstawie Kodeksu karno-skarbowego.

W ramach postępowań prowadzonych przeciwko przestępcom działającym w branży tytoniowej nie zawsze wykorzystuje się pe- len zasób możliwości służących ukarania danego przestępcy. Poza obiektywną koniecznością ścigania przestępcy na podstawie prze- pisów Kodeksu karno-skarbowego, często istnieje również moż- liwość postawienia mu zarzutów na podstawie Kodeksu karnego (np. pranie brudnych pieniędzy), ustaw szczególnych dotyczą- cych rynku tytoniowego czy Prawa własności przemysłowej (np. wprowadzanie do obrotu towarów oznaczonych podrobionym znakiem towarowym). Wymaga to jednak wiedzy specjalistycz- nej dotyczącej branży tytoniowej oraz przestępczości skarbowej i gospodarczej, a także dostępu do właściwych zasobów i wyko- rzystania różnych służb. Brak takiego działania skutkuje skazy- waniem sprawców za relatywnie niewielkie przestępstwa lub wy- kroczenia (pomimo iż uszczuplenie budżetu państwa może być znaczącej wartości).

Dodatkowo, przepisy karne nie wspierają działań mających na celu skuteczne odstraszenie od popełnienia przestępstw czy wy- kroczeń w zakresie szarej strefy. Wysokość i struktura kar za przestępstwa karno-skarbowe związane z szarą strefą w wy- robach tytoniowych jest oderwana od wartości uszczuplenia należności publiczno-prawnych. Albo orzekane kary grzywny są niewspółmierne do wartości uszczuplenia, albo przestępca nie ma obowiązku uregulowania należności publicznoprawnej w związku z orzeczeniem przepadku wyrobów tytoniowych bę- dących przedmiotem przestępstwa, albo nie dochodzi do orze- czenia takiego obowiązku, pomimo takiej możliwości. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez branżę tytoniową za 2014 r., w przypadku karania sprawców za popełnienie przestępstw na podstawie przepisów Kodeksu karno-skarbowego, dominowała kara grzywny na poziomie większym niż 2 tys. PLN (pozbawie- nie lub ograniczenie wolności orzeka się w kilkudziesięciu przy- padkach rocznie). Analogicznie, jeśli przestępca był karany na podstawie przepisów Prawa własności przemysłowej, w większo- ści przypadków orzekano karę grzywny na poziomie 1 tys. PLN.

Poza tym, ze względu na niedopasowanie przepisów karnych do realiów gospodarczych, przestępcy relatywnie łatwo wykorzysta- ją obecny system dla osiągnięcia korzyści majątkowych. Przykła- dowo, przemyt papierosów przez tzw. mrówki jest klasyfikowany jako czyn zabroniony wskazany w przepisach Kodeksu karno- -skarbowego. Z reguły przestępcy przenoszą przez granicę do 200 sztuk papierosów, co powoduje, iż potencjalne uszczuplenie Skar- bu Państwa jest niskie (nie przekracza ustawowego progu). W re- zultacie, przestępcy są karani mandatami (czyn zabroniony jest klasyfikowany jako wykroczenie skarbowe). Dzieje się tak dlatego, że „waga” czynu zabronionego jest oceniana przez pryzmat ilości papierosów oraz materialności uszczuplenia w momencie złapa- nia sprawcy. Jeśli ta sama osoba w trakcie jednego dnia przejdzie przez granicę 10 razy, to będąc złapaną tylko 3 razy, za każdym razem zostanie ukarana mandatem (nie dojdzie do kumulacji uszczuplenia). W rezultacie więc, „biznes” przemysłniczy „ma się dobrze”, gdyż podstawowe regulacje prawne, które powinny pena- lizować tę nielegalną działalność, są niedostosowane do realiów.

Jednocześnie trzeba pamiętać, iż przemyt papierosów przez wschodnią granicę Polski jest głównie realizowany przez obco- krajowców. Wprowadzenie środków karnych ukierunkowanych na ograniczenie możliwości wjazdu do Polski, mogłoby również działać odstraszająco. Dlatego też, należy zastanowić się nad charakterystyką przestępców w zakresie wyrobów tytoniowych i określić jakiego rodzaju kary byłyby dla nich najbardziej dolegli- we (a następnie je wprowadzić) – niekoniecznie muszą być to kary więzienia czy grzywny, być może bardziej odstraszającym będzie np. brak możliwości przekroczenia polskiej granicy.

OGRANICZENIE ZASOBÓW PRZECIWNika

Wyzwaniem dla branży tytoniowej, paradoksalnie, są polskie przepisy dotyczące „usuwania” narzędzi przestępstwa polegającego na nielegalnej produkcji papierosów. Maszyny do produkcji tytoniu, w stosunku do których został orzeczony przepadek, są następnie ponownie wprowadzane na rynek (za pośrednictwem urzędów skarbowych). Maszyny te nie są kupowane przez przedsiębiorców realizujących legalną produkcję (koncerny wykorzystują nowsze modele, bardziej efektywne i zapewniające większy przerób), lecz przez osoby, które często wykorzystują je ponownie do produkcji w szarej strefie.

Wyzwaniem dla branży tytoniowej jest więc identyfikacja rozstrzygnięć sądowych w zakresie przestępstw dotyczących nielegalnej produkcji papierosów, a następnie monitoring wykonania tych rozstrzygnięć, jeśli w ich ramach orzeczono przepadek maszyn. Aby zwalczać szarą strefę oraz ograniczać ryzyko powstawania kolejnych fabryk podrabianych papierosów, branża tytoniowa musi śledzić maszyny ponownie wprowadzone na rynek (za pośrednictwem urzędów skarbowych) i kontrolować sposób ich wykorzystania (ewentualnie informować organy ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa gospodarczego bądź skarbowego). Innymi słowy, skuteczne ściganie jednego przestępstwa może kreować kolejną działalność nielegalną, co niewątpliwie stanowi problem dla branży.

W rezultacie, podstawowym elementem w walce z szarą strefą w branży tytoniowej, może być „ograniczanie” okazji i powodów do kierowania się w stronę szarej strefy. Abstrahując od dyskusji o wysokości opodatkowania papierosów, wszelkie podwyżki akcyzy należy robić stopniowo i transparentnie.

Z perspektywy zarządzania relacją z konsumentami przez branżę tytoniową, można rozważyć stworzenie mapy drogowej obrazującej planowane (przez MF) podwyżki akcyzy na przestrzeni najbliższych lat (być może – żeby ograniczyć efekt szoku dla konsumentów – podwyżki akcyzy powinny być rozkładane w czasie). W oparciu o taką mapę drogową, branża tytoniowa mogłaby budować komunikację z konsumentami, tak aby proces podwyżek cen paczki papierosów nie powodował zwiększenia udziału szarej strefy w konsumpcji papierosów (czy generalnie wyrobów tytoniowych).

BUDOWANIE ŚWIADOMOŚCI KONSUMENCKIEJ

Koniecznym elementem przeciwdziałania szarej strefie w branży tytoniowej wydaje się budowanie świadomości konsumenta, iż nabywając i konsumując papierosy nielegalnie wprowadzone na polski rynek, dokonuje on uszczuplenia należności publiczno-prawnych oraz popełnia przestępstwo skarbowe.

W tym zakresie, po pierwsze, przydatne byłyby powszechne kampanie społeczne (do rozważenia obowiązek prowadzenia tych kampanii w miejscach, gdzie często dochodzi do sprzedaży nielegalnych papierosów, tj. w obrębie wszelkich targowisk miejskich), które będą skutecznie informowały o konsekwencjach nabywania nielegalnych wyrobów tytoniowych oraz wskazywały na elementy wyróżniające te wyroby. Konsumentci powinni zrozumieć, że przestępczość i szara strefa będą na tyle silne, na ile będzie istniał popyt na towary pochodzące z szarej strefy (jak to zrozumieli w przypadku piractwa muzycznego, co jednak zajęło kilka lat pracy). Budowanie społeczeństwa obywatelskiego wymaga edukacji w zakresie czynów, które powodują uszczuplenie Skarbu Państwa (abstrahując od uszczupień przedsiębiorstw), a tym samym powodują zmniejszenie zasobów, które mogą zostać wykorzystane na pomoc społeczną i rozwój państwa.

Po drugie, powinno się skutecznie egzekwować (od konsumentów) zakaz nabywania i posiadania papierosów wprowadzonych do obiegu w sposób nielegalny. Skoro posiadanie nielegalnych papierosów jest penalizowane przez Kodeks karno-skarbowy (nawet jeśli jest ono kwalifikowane jako wykroczenie skarbowe i zagrożone mandatem), to należałoby za takie czyny karać. Jeśli konsumenci będą mieć świadomość, że zakup papierosów w szarej strefie może być (i z wysokim prawdopodobieństwem będzie) „droższy” niż zakup papierosów na legalnym rynku, to będą „odwracać” się od szarej strefy.

Po trzecie, powinno się poszukiwać sposobów na wyposażenie służb wyspecjalizowanych w zakresie wyrobów tytoniowych (szczególnie celników) w uprawnienia operacyjne, pozwalające im na skuteczne wykrywanie przypadków handlu wyrobami tytoniowymi bez akcyzy (np. dokonywanie zakupów kontrolowanych „po cywilu”). Jednocześnie, warto zastanowić się, czy tego typu uprawnienia nie powinny zostać nadane służbom miejskim (np. Straży Miejskiej), które mają najlepszy dostęp do miejsc, w których dochodzi do detalicznego handlu papierosami nielegalnie wprowadzonymi na rynek krajowy.

ZBUDOWANIE SKUTECZNEJ SŁUŻBY KONTROLNEJ

Aby identyfikować przestępców i doprowadzać do ich skazania, można rozważyć stworzenie służby posiadającej maksimum uprawnień, kompetencji i zasobów (tak, aby w ramach podmiotu była pełna analityka, dostęp do wiedzy technicznej oraz możliwość operacyjnego rozpracowywania przestępców) albo też zwiększenie poziomu koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi służbami oraz wymiany wiedzy i danych (potrzeba jednego gospodarza postępowań). W innym przypadku, wciąż będzie dochodziło do paradoksalnych sytuacji, kiedy celnik jest zmuszony kontaktować się z zaprzyjaźnionym policjantem, aby ten przeprowadził czynności operacyjno-rozpoznawcze w zakresie obrotu papierosami nielegalnie wprowadzonymi na polski rynek, zaś do ewentualnego postępowania przygotowawczego nadzorowanego przez prokuratora, będzie angażowany Wywiad Skarbowy, Służba Celna i Policja (praktyczna wymiana informacji w ograniczonym zakresie). Stąd też, dla skutecznej walki z szarą strefą w branży tytoniowej, należy podnieść poziomu koordynacji i współpracy służb (zaangażowanych w przestępczość skarbową oraz karną).

MODYFIKACJA REGULACJI KARNYCH

Aby skutecznie walczyć z przestępczością skarbową i gospodarczą w zakresie szarej strefy w branży tytoniowej, powinno się dostosować regulacje karne, tak aby odstraszać i penalizować zachowania przestępców.

- ✓ Walka z szarą strefą w branży tytoniowej wymaga skoordynowanych i długofalowych działań względem przestępców, a także względem konsumentów;
- ✓ Do tego celu niezbędne są odpowiednio wykwalifikowane organy, posiadające instrumentarium prawne, aby ścigać przestępców;
- ✓ Należy ograniczać oczywiste i proste luki w systemie prawnym, powodujące rozwój szarej strefy;

Wydaje się, iż przestępczość dotycząca szarej strefy w branży tytoniowej jest na tyle materialna i skutkuje na tyle wysokimi uszczupleniami dla budżetu państwa, że niezbędne jest zaostrzenie kar. Nie powinno dochodzić do sytuacji, w której sprawcy przestępstw w praktyce czują się bezkarni, gdyż kary im wymierzone są niskie i powodują, iż sprawcy uzyskują skutek odwrotny od pierwotnie zamierzonego (zamiast korzyści materialnej, powinni ponosić stratę materialną). Można rozważyć – w szczególności – zaostrzenie taryfikatora grzywien za przestępstwa i wykroczenia dotyczące szarej strefy w branży tytoniowej, tak aby wysokość grzywny była porównywalna z wartością uszczuplenia.

Dodatkowo, należałoby się zastanowić nad wprowadzeniem obowiązkowego zasądzania należności publiczno-prawnych od wyrobów akcyzowych (w tym wyrobów tytoniowych), nielegalnie wprowadzonych na polski rynek, nawet jeśli te podlegają przepadkowi. Powinno to zwiększyć poziom dolegliwości dla sprawców przestępstw skarbowych w szarej strefie w branży tytoniowej.

Skutecznym rozwiązaniem w zakresie ograniczenia „małego” przemytu papierosów, byłaby zmiana zasad wymierzania kar za przestępstwa i wykroczenia związane z obrotem wyrobami akcyzowymi (w tym tytoniowymi). Po pierwsze, można powiązać wartość grzywny wymierzonej sprawcy z wartością uszczuplenia podatkowego związanego z danym czynem zabronionym. Możliwość wymierzania mandatów w takiej wysokości, aby przenoszenie papierosów przez wschodnią granicę Polski było nieopłacalne, skutecznie mogłoby zmniejszyć poziom przemytu. Po drugie, należy wprowadzić bazę danych, w której będą rejestrowane informacje o mandatach wymierzonych sprawcom w związku z nielegalnym obrotem wyrobami akcyzowymi (w tym tytoniowymi). Wymierzając karę grzywny wielokrotnemu recydywiście (karemu wcześniej mandatem za podobne wykroczenie), opierając się na danych z takiej bazy, należałoby stosować zaostrzenie kary (podwyższenie wartości grzywny) bądź też należałoby uniemożliwić dalsze prowadzenie postępowania mandatowego w stosunku do takiego sprawcy. Po trzecie, dane z takiej bazy danych mogłyby mieć wpływ na ocenę dotyczącą przestrzegania przez daną osobę porządku publicznego, w tym mieć wpływ np. na odmowę wydawania wiz obcokrajowcom (będącym wielokrotnymi recydywistami odnośnie do nielegalnego obrotu wyrobami akcyzowymi stanowiącego wykroczenie skarbowe).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż samo zasądzenie wysokich kar czy obowiązku uregulowania należności publiczno-prawnej będzie nieskuteczne, jeśli nie wystąpi możliwość ich egzekucji. Dlatego, w obrębie postępowań przygotowawczych, kluczowa jest współpraca z GIIF (zamrażanie aktywów na rachunkach bankowych), a rozwiązaniem niezwykle przydatnym może okazać się wprowadzenie konfiskaty rozszerzonej.

REKOMENDACJE BRANŻOWE

KOMUNIKOWANIE I STOPNIOWE REALIZOWANIE PODWYŻEK PODATKU

Cena wyrobów tytoniowych, a w szczególności papierosów, jest ściśle skorelowana z wartością obciążeń podatkowych. Podwyżki akcyzy na papierosy jednoznacznie przekładają się na kieszeń konsumentów (palaczy) i ich wybory, szczególnie, iż dla wielu palaczy w Polsce papierosy stanowią niejako dobro pierwszej potrzeby (co potwierdza m.in. wysoki udział konsumpcji papierosów z najniższego i najtańszego segmentu).

Nie ulega wątpliwości, iż konsumenci „lepiej” tolerują podwyżki stopniowe (a nie skokowe) i odpowiednio wcześniej zakomunikowane. Dlatego też, wysokie podwyżki akcyzy (Polska osiągnęła docelowy poziom oakcyzowania papierosów, przed upływem okresu przejściowego) bezpośrednio wpływające na cenę paczki papierosów, paradoksalnie, ani nie powodują spadku odsetka palaczy ani wzrostu wpływów z akcyzy (do budżetu państwa). Konsumentci, dla których podwyżka dziesięcioprocentowa na jednej paczce papierosów oznacza ubytek w rozporządzalnym miesięcznym dochodzie na poziomie 40 PLN–50 PLN, często poszukują alternatywnych rozwiązań i zwracają się w stronę szarej strefy (przykładem tego są zmiany w podatku akcyzowym obserwowane od 2014 r.).

OGRANICZENIE MOŻLIWOŚCI PRODUKCYJNYCH
DLA PRZESTĘPCÓW

Dodatkowym elementem ograniczającym szarą strefę w branży tytoniowej powinno być eliminowanie możliwości produkcyjnych dla przestępców. Z perspektywy branży, jeśli papierosy pochodzące z przestępstwa – w stosunku do których orzeczono przepadek – są niszczone, to analogiczna sytuacja powinna mieć miejsce w odniesieniu do urządzeń służeniu wytwarzaniu tych papierosów.

Należy wprowadzić przepis, nakazujący obligatoryjne i bezwarunkowe niszczenie urządzeń służących do produkcji wyrobów akcyzowych, jeśli orzeczono ich przepadek bądź też niszczenie

tych urządzeń, jeśli z opinii eksperta wynika, że nie mogą zostać one wykorzystane w legalnym biznesie (z uwagi na poziom zaawansowania technicznego czy mocne przerobowe, tj. ich eksploatacja okazałaby się nieopłacalna w uczciwych warunkach konkurencji rynkowej). Wydaje się, iż jeśli Państwo chce mieć kontrolę nad sektorem wyrobów akcyzowych, to nie powinno dopuszczać do sytuacji, w której narzędzia do produkcji tych wyrobów są „zwracane na rynek” podmiotowi, który zaoferuje najlepszą cenę, a nie daje gwarancji ich wykorzystania w sposób legalny.



DRAGOS CONSTANTINESCU
Prezes Zarządu,
British American Tobacco Polska Trading Sp. z o.o.



W naszej ocenie jednym z najważniejszych warunków sukcesu w walce z szarą strefą jest wprowadzenie takich regulacji prawnych, które z jednej strony pozwalają właściwym organom skutecznie identyfikować i ścigać przestępców, a z drugiej umożliwiają sądom wymierzanie kar, które będą miały skutek odstraszający na przyszłość.

Obserwujemy wzmożony wysiłek wielu służb, w tym Służby Celnej, Centralnego Biura Śledczego Policji czy Straży Granicznej, których funkcjonariusze dokonują dużej ilości zatrzymań oraz likwidują nielegalne wytwórnie wyrobów tytoniowych. Niestety, w obecnym stanie prawnym bardzo trudno jest doprowadzić do skazania organizatorów działalności przestępczej w zakresie produkcji i dystrybucji nielegalnych wyrobów tytoniowych, co związane jest głównie z nieadekwatnością przepisów karnych. W efekcie ogromny wysiłek funkcjonariuszy, połączony często z osobistym poświęceniem i dużymi nakładami finansowymi służb zostaje niejako „zmarnowany” ponieważ najbardziej istotni sprawcy pozostają na wolności i często kontynuują nielegalny proceder.

Dlatego uważamy, że kluczowe jest zreformowanie przepisów karnych, w szczególności kodeksu karnego skarbowego w taki sposób, aby przestępcy mogli być faktycznie izolowani. Przy tym pragniemy podkreślić, że chodzi nam nie tyle o zapewnienie więzień, co o faktyczną funkcję odstraszającą kar. Dla osoby dokonującej przestępstw związanych z obrotem gospodarczym grzywna zazwyczaj nie jest dotkliwa, ponieważ osoby takie zwykle nie posiadają majątku, z którego można by egzekwować kary finansowe. W naszym przekonaniu zadziałać może jedynie duże

prawdopodobieństwo wymierzenia kar izolacyjnych, co sprawcy przestępstw gospodarczych zazwyczaj biorą pod uwagę przed ich popełnieniem.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ramach tzw. „pakietu tytoniowego” przygotowywanego przez Ministerstwo Finansów, postulujemy wprowadzenie zmian w przepisach karnych, które byłyby ukierunkowane na podwyższenie kar, w tym kar pozbawienia wolności, za przestępstwa związane z produkcją i nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowych.

Niemniej ważnym aspektem jest świadomość osób stosujących prawo w ramach wymiaru sprawiedliwości. Dlatego rekomendujemy wprowadzenie systematycznych szkoleń dla sędziów i prokuratorów z naciskiem na fakt, że szara strefa jest praktycznie w całości opanowana przez zorganizowane grupy przestępcze a szkodliwość społeczna i straty finansowe budżetu Państwa są ogromne.

Patrząc z punktu widzenia konsumenta, kluczowe jest prowadzenie polityki akcyzowej tak, aby unikać skokowych podwyżek podatku, które szczególnie dla konsumentów najmniej zamożnych są główną przyczyną rozpoczęcia zakupów na nielegalnym rynku.



MICHAŁ MIERZEJEWSKI
Członek Zarządu Philip Morris Polska Distribution Sp. z o.o.
Dyrektor ds. Korporacyjnych Polska i Kraje Bałtyckie



Polska jest niechlubnie jednym z największych producentów nielegalnych papierosów.

W 2015 r. stanowiły one 16,8% rynku krajowego. Oznacza to, że w kraju wypalono w zeszłym roku blisko 7 mld szt. nielegalnych papierosów. Dla budżetu państwa przekłada się to na ok. 3 mld zł uszczupień w zakresie podatku akcyzowego i ok. 1 mld zł – w zakresie podatku VAT. Uwzględniając konsumpcję nieopodatkowanego tytoniu do palenia łączna kwota straty dla krajowego budżetu w 2016 r. może sięgnąć poziomu ok. 6 mld zł.

Tylko w 2015 roku zlikwidowanych zostało 9 nielegalnych fabryk. Kalkulacje wskazują, że moce produkcyjne tych zakładów to nawet 10 mln papierosów dziennie. Z tytułu nieuiszczonego podatku akcyzowego związanego z działalnością tych kilku nielegalnych fabryk Skarb Państwa stracił ok 1,5 mld zł. W 2016 roku liczba ujawnionych nielegalnych fabryk jest do dnia dzisiejszego już prawie trzykrotnie wyższa.

Philip Morris International od kilkunastu lat aktywnie wspiera zwalczanie przestępczości tytoniowej, uczestnicząc jako pokrzywdzony w postępowaniach karnych. Doświadczenia nabyte z tych spraw wskazują na następujące problemy w procesie karnym, z którymi borykają się organy ścigania:

- Nienakładanie na zidentyfikowanych sprawców obowiązków podatkowych. Niezależnie od wymierzonej

kary sprawca winien być pociągnięty do odpowiedzialności podatkowej przez nałożenie na niego obowiązku zapłaty podatku akcyzowego i VAT.

- Sprzedaż osobom trzecim maszyn używanych do nielegalnej produkcji papierosów, zajętych w wyniku procesu karnego. Organy państwowe, po orzeczeniu przepadku, ogłaszają przetarg na sprzedaż i w ten sposób urzędnicy trafiają do szarej strefy, zamiast zostać zniszczone i nie być ponownie użyte nielegalnie.
- Nieskuteczność postępowań mandatowych wobec drobnych handlarzy i przemytników. Osoby takie posiadają przy sobie niewielkie, uprzednio wyliczone ilości produktu, które pozwalają na zakwalifikowanie ich działań jako wykroczenia, a nie przestępstwa. W przeciwieństwie do np. wykroczeń drogowych, nie istnieje jednak taryfikator mandatów w postępowaniu karnoskarbowym, ani też jednolity, dostępny dla wymierzających mandat rejestr osób mandatem takim uprzednio ukaranych. W konsekwencji często nakładane mandaty opiewają na kwoty niezwiązane z wartością papierosów i wcześniejszą podobną karalnością sprawcy. Drobny przemyt staje się zatem zajęciem opłacalnym ze względu na brak sankcji, która działa odstraszająco.



ANDRZEJ SKUBISZEWSKI
Prezes Zarządu JTI Polska Sp. z o.o.



W Japan Tobacco International traktujemy walkę z nielegalnym handlem wyrobami tytoniowymi niezwykle poważnie.

Szara strefa wciąż powoduje gigantyczne straty budżetu państwa i legalnych firm (producentów, dystrybutorów oraz detalistów), a także naraża konsumentów na niebezpieczeństwo wynikające ze stosowania produktów o niewiadomym pochodzeniu.

Różnica w poziomie cen i opodatkowania legalnych wyrobów tytoniowych między Polską i jej wschodnimi sąsiadami jest znacząca, więc szarej strefy nie da się oczywiście zwalczyć całkowicie. Trzeba jednak robić wszystko, aby skala tego zjawiska systematycznie się zmniejszała. Priorytetem powinno być skuteczne wykorzystywanie obecnie obowiązujących przepisów i dalsze prowadzenie wytyczonych działań operacyjnych. To przecież właśnie w naszym kraju rozbija się najwięcej nielegalnych fabryk w Europie i przechwytytuje najwięcej nieopodatkowanych papierosów!

Polska jest także liderem w uszczelnianiu systemu prawnego z luk, które np. umożliwiały nielegalny obrót suszem tytoniowym. Borykamy się jednak wciąż z praktyką funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wobec osób, które dopuszczają się przestępstw akcyzowych – kara nie zawsze jest nieuchronna, a jej wymiar często jest symboliczny w stosunku do strat budżetowych oraz zorganizowanego charakteru przestępczej działalności. Oprócz sku-

tecznej egzekucji obecnych przepisów niezbędne są więc zmiany w Kodeksie Karnym Skarbowym oraz głębsze zrozumienie tematyki walki z szarą strefą wśród przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Więcej uwagi powinno się również poświęcić zwiększaniu świadomości konsumentów, iż jakkolwiek forma udziału w nielegalnym handlu to przestępstwo, a jednocześnie – działanie wbrew interesom naszego państwa, które traci fundusze, które mogłoby przeznaczyć na wdrażanie projektów socjalnych lub inwestycyjnych.

Jako JTI Polska aktywnie wspieramy wszelkie zmiany regulacyjne zmierzające do ograniczenia szarej strefy, dlatego duże nadzieje wiążemy z zapowiedzianym przez Ministerstwo Finansów „Pakiem tytoniowym”. Jednocześnie jesteśmy przekonani, iż wdrożeniu tych zmian powinna towarzyszyć przewidywalna polityka akcyzowa. Przykłady wielu krajów Europy pokazują, że wypracowanie kilkuletniej „mapy drogowej”, obejmującej racjonalne stawki akcyzy i czas ich wprowadzania, pomaga zwalczać szarą strefę oraz stabilizować sytuację na legalnym rynku, przyczyniając się do zwiększania wpływów budżetowych. Jesteśmy otwarci na dyskusję o kształcie opodatkowania wyrobów tytoniowych po zakończeniu obecnego moratorium na podwyżki akcyzy.

Branża spirytusowa

Szara strefa w produkcji i obrocie wyrobami spirytusowymi w Polsce jest niezwykle trudna do uchwycenia. Brak jest kompleksowych i wiarygodnych szacunków oraz analiz. Natomiast zgodnie z badaniami opinii publicznej, niezarejestrowana konsumpcja 100% alkoholu etylowego w Polsce w 2012 r. została oszacowana na 1,2 l (na osobę).

Szara strefa w branży spirytusowej bierze się z dwóch zjawisk – nielegalnej produkcji alkoholu etylowego (głównie w oparciu o alkohol skażony według normy węgierskiej) oraz przemytu alkoholu zza wschodniej granicy do Polski. Właśnie ten element szarej strefy generuje największe straty dla Skarbu Państwa, a jednocześnie dla legalnych producentów i dystrybutorów wyrobów spirytusowych w kraju (główna działalność w tym zakresie skupia się na obszarze wschodniej Polski, okolic Łodzi i na Kujawach – w tych okolicach, skuteczność prokuratur wydaje się pogarszać, co wskazano na tabeli poniżej). Dodatkowo, w mniejszym zakresie, szara strefa w branży spirytusowej dotyczy sprzedaży tych wyrobów (jako towarów handlowych lub w ramach świadczenia usług) z pominięciem kasy rejestrującej (brak jest pełnych i wiarygodnych danych pozwalających na oszacowanie wartości szarej strefy w działalności handlowej i gastronomicznej w zakresie sprzedaży alkoholu; ocena i rekomendacje dla branży gastronomicznej można odnieść również do tego aspektu szarej strefy w branży spirytusowej).

Lokalizacja jednostki prowadzącej postępowanie przygotowawcze (województwo)	Efektywność jednostki: sprawy zakończone aktem oskarżenia / wpływ spraw (r.)	
	2010 (%)	2015 (%)
kujawsko-pomorskie	36%	23%
lubelskie	36%	25%
łódzkie	26%	18%
mazowieckie	20%	14%
podkarpackie	26%	15%
podlaskie	28%	19%
świętokrzyskie	42%	22%
warmińsko-mazurskie	34%	18%

Komentarz:

- zestawienie wskazuje, iż spada efektywność prokuratur w regionach, w których przestępczość w zakresie wyrobów spirytusowych i wyrobów tytoniowych jest najwyższa.

REKOMENDACJE DLA DECYDENTÓW

Podobnie jak w branży tytoniowej, główne rekomendacje w branży spirytusowej dotyczyły wdrożenia rozwiązań prawnych utrudniających przemyt oraz nielegalną produkcję alkoholu na terytorium Polski. Rozwiązania te miały dotyczyć zwiększenia poziomu współpracy pomiędzy służbami oraz wymiany informacji operacyjnych. Jednocześnie, rozważano konieczność zmian przepisów w zakresie podatku akcyzowego, aby ograniczyć sprowadzanie do Polski skażonego alkoholu etylowego, którego odkażenie okazuje się być relatywnie proste i niskokosztowe.

Na chwilę obecną, rekomendacje te nie zostały wdrożone (nie weszły w życie), głównie z uwagi na skupienie się na problemach wyłudzeń VAT (choć, co potwierdza powyższe zestawienie, w tym czasie nastąpiło kilka realizacji celem ujawnienia nielegalnych wytwórni alkoholu czy składów przemycanego alkoholu). Pewnymi „jaskółkami” zmian jest propozycja powołania Krajowej Administracji Skarbowej (w miejsce służb skarbowych i celnych) oraz zmiana regulacji w zakresie podatku akcyzowego (tj. likwidacja zwolnienia z akcyzy dla wprowadzonych na polski rynek wyrobów spirytusowych skażonych tzw. metodą węgierską). Na moment przygotowania niniejszego opracowania, brak jest jednak wiążących informacji odnośnie kształtu i momentu wprowadzenia w życie tych zmian.

Przykładowe realizacje nielegalnych wytwórni i rozlewni alkoholu w 2016 r.*

- październik 2016 r., woj. podlaskie: zlikwidowano nielegalną rozlewnię alkoholu. Zabezpieczono 365 litrów spirytusu w plastikowych opakowaniach, puste butelki i nakrętki oraz uchwyt do butelek;
- październik 2016 r., woj. małopolskie: zlikwidowano nielegalną wytwórnię alkoholu, zabezpieczono ponad 1600 litrów zacieru, a także na 30 litrów gotowego wyrobu alkoholowego (wartość zacieru to około 35 tys. PLN);

ziom szarej strefy i przestępczości zorganizowanej wyższy. Dlatego też Polska jest narażona na działanie czynników zewnętrznych w postaci przemytu (wysoka zyskowność procederu), a także na organizację nielegalnej produkcji wyrobów spirytusowych celem konsumpcji krajowej bądź wywozu na Zachód.

Sytuację komplikuje fakt, że – odmiennie niż w przypadku branży tytoniowej – konsumpcja wyrobów spirytusowych z nielegalnego a zarazem niewiadomego źródła, może być groźna dla zdrowia konsumentów. Z danych przedstawionych przez Narodowy Fundusz Zdrowia wynika, iż poziom oficjalnej hospitalizacji w wyniku zatrucia glikolem i metanolem w Polsce wynosił kilkaset osób (w 2014 r. 94 zgony w trakcie hospitalizacji) – najwięcej w województwach: łódzkim, małopolskim, mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. Jest to dodatkowy „motywator” dla Skarbu Państwa i branży, aby walczyć z szarą strefą w wyrobach spirytusowych, która pozostaje poza kontrolą Państwa (zarówno fiskalną, jak i jakościową).

EDUKACJA KONSUMENTÓW

W dużej mierze wyzwania dla branży spirytusowej wynikają ze znaczącego obciążenia wyrobów spirytusowych podatkami – około 50% ceny detalicznej wódki to podatek akcyzowy. Sprzedaż alkoholu bez podatków powoduje możliwość zaoferowania ceny niższej o kilkadziesiąt procent w porównaniu z ceną detaliczną legalnego wyrobu.

Tak wysoka zyskowność nielegalnego procederu powoduje jego dużą atrakcyjność dla przestępców. Jednocześnie, wysoka cena legalnej wódki czy innych wyrobów spirytusowych powoduje, że konsument – którego podstawowym kryterium wyboru jest ubytek w portfelu – decyduje się na wybór tańszego alkoholu. Brak wiedzy i komfortu na temat pochodzenia alkoholu nie odstrasza konsumentów przed dokonaniem zakupu.

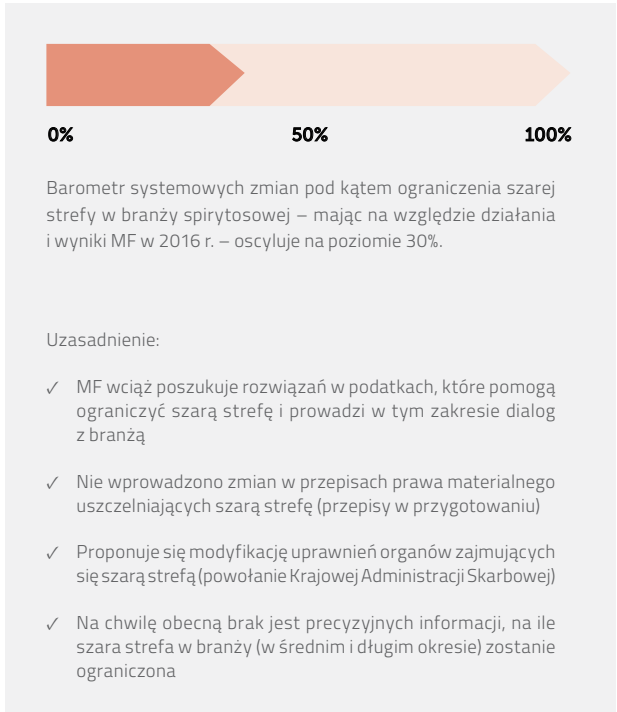
Wyzwaniem dla branży spirytusowej jest więc znalezienie rozwiązań, które spowodują, że konsumenci nie będą zainteresowani zakupem tańszego alkoholu pochodzącego z nielegalnego źródła. Wyzwaniem jest też doprowadzenie do sytuacji, w której podwyżki podatku akcyzowego (mającego istotny wpływ na finalną detaliczną cenę wódki) skutkują „przesuwaniem” się konsumentów w stronę szarej strefy (ze względu na oszczędności w portfelu).

OGRANICZENIE MOŻLIWOŚCI PRODUKCYJNYCH

Szara strefa w branży spirytusowej kształtowana jest głównie przez dwa zjawiska – przemyt alkoholu i nielegalną produkcję (w tym podróbki markowych alkoholi). Nielegalna produkcja, w większości przypadków, polega na odkażaniu i oczyszczaniu wcześniej skażonego alkoholu etylowego (jako nieprzeznaczonego do celów spożywczych). W rezultacie, z alkoholu przeznaczonego

✓	maj 2016 r. – woj. małopolskie: zabezpieczono 1200 litrów wyrobów spirytusowych oraz też urządzenia służące do nielegalnego rozlewania alkoholu do butelek;
✓	maj 2016 r. – woj. łódzkie: zabezpieczono aparaturę służącą do destylacji alkoholu, 400 litrów przygotowanego „zacieru” i 40 litrów samogonu;
✓	marzec 2016 r., woj. śląskie: zabezpieczono 7 tys. litrów alkoholu, 220 tys. papierosów i 6,5 kg tytoniu bez polskich znaków akcyzy oraz kompletną linię produkcyjną służącą do filtrowania skażonego spirytusu i rozlewania go do butelek oraz filtry, gumowe węże, pompy, opakowania i odczynniki, które służyły do produkcji nielegalnego alkoholu, a także specjalną pakowarkę do foliowania papierosów (wartość rynkowa około 1 mln PLN, uszczuplenie na poziomie 700 tys. PLN);
✓	marzec 2016 r., woj. świętokrzyskie: zabezpieczono 412 litrów przygotowanego do sprzedaży alkoholu przechowywanego w czterech kadziach i butelkach, zacier w ilości około 80 litrów i 13 kg krajanki tytoniowej bez polskich znaków akcyzy;

*Na podstawie materiałów prasowych



WYZWANIA DLA BRANŻY

Zastanawiając się nad wyzwaniami dla branży spirytusowej, należy mieć na uwadze sytuację Polski i jej położenie na mapie. Polska jest państwem brzegowym Unii Europejskiej, które graniczy z Białorusią, Rosją oraz Ukrainą. W tych państwach, wyroby spirytusowe (w detalu) są nieproporcjonalnie tańsze w porównaniu do Polski (nie wspominając o zachodniej części Europy), zaś po-

np. do kosmetyków (który nie jest efektywnie obciążony podatkiem akcyzowym) otrzymuje się alkohol pozornie zdalny do konsumpcji (pozbycie się wyczuwalnego śladu substancji skażającej).

Proceder ten wspiera fakt, iż w ramach Unii Europejskiej nie ma obecnie w pełni zharmonizowanych norm skażania alkoholu etylowego. Generalnie, istotną nielegalnej produkcji wyrobów spirytusowych jest wejście w posiadanie skażonego alkoholu etylowego, nabytego w zwolnieniu od podatku akcyzowego, a następnie „przerobienie” go na alkohol konsumpcyjny (niezgodnie z pierwotnym przeznaczeniem). Aby alkohol skażony mógł zostać objęty zwolnieniem z podatku akcyzowego, powinien zostać skażony skażalnikami (według norm) określonymi w Unii Europejskiej, czyli albo euroskażalnikiem albo skażalnikami uznawanymi w państwie członkowskim, w którym dochodzi do skażenia. Problem w tym, iż państwa członkowskie stosują różne normy skażenia, co ma wpływ na łatwość w procesie odkażania i oczyszczania alkoholu. O ile odkażenie alkoholu skażonego według norm polskich nie jest proste, o tyle odkażenie alkoholu skażonego według tzw. metody węgierskiej jest relatywnie proste i nie generuje wysokich kosztów. Stąd też popularnym procederem jest nabywanie z Węgier alkoholu przemysłowego skażonego według norm węgierskich (pod pozorem legalności), a następnie wykorzystywanie go do masowej produkcji podrabianych wyrobów spirytusowych i ich dystrybucji w Polsce oraz Unii Europejskiej.

Z perspektywy branży spirytusowej okazuje się więc, iż same przepisy prawa w zakresie podatku akcyzowego (stanowiącego jedną z głównych przyczyn występowania szarej strefy w obrocie tymi towarami) stwarzają szansę na stosowanie nieuczciwej konkurencji. Wyzwaniem dla branży jest więc konkurowanie na rynku z często podrobionym alkoholem (identyczne lub podobne znaki towarowe), który pozornie ma właściwości smakowe i fizyko-chemiczne jak legalny produkt.

OPTYMALNE STOSOWANIE PRZEPISÓW PRAWA MATERIALNEGO

Produkcja i obrót wyrobami spirytusowymi są obszarami silnie kontrolowanymi przez Państwo i objęte szerokim wachlarzem restrykcji. Istnieje szereg aktów prawnych zawierających przepisy prawne, które mogą być naruszone w związku z działaniem w szarej strefie w zakresie wyrobów spirytusowych, w szczególności przepisy:

- ustawy o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych,
- ustawy o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych,
- ustawy o wychowaniu w trzeźwości,
- Prawa własności przemysłowej,
- Kodeksu karnego,
- Kodeksu karno-skarbowego.

Zgodnie z informacjami i statystykami udostępnionymi przez branżę spirytusową, jeśli dochodzi do ścigania przestępców działających w szarej strefie w tej branży, najpowszechniejszą sytuacją jest stawianie zarzutów wyłącznie w oparciu o przepisy Kodeksu karno-skarbowego (rzadziej dochodzą do tego zarzuty na podstawie Prawa własności przemysłowej, ale postępowania wtedy nie są łączone). Oznacza to więc, iż ewentualna kara orzekana wobec przestępcy nie jest ani maksymalna ani optymalna – stanowi wyłącznie wycinek tego, czego dopuścił się przestępca (a wartości uszczupień należności publiczno-prawnych są ogromne).

Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 15 czerwca 2015 r., sygn. akt III K 175/14

Sprawa dotycząca kilku osób dokonujących przemytu wyrobów spirytusowych oraz wprowadzania ich do dalszego obrotu (skala uszczuplenia około 300 tys. PLN)

Przestępcy (recydywa) skazani na: rok pozbawienia wolności (recydywa) oraz na rok (w zawieszeniu na 4 i 5 lat), co według sądu stanowi surową karę

Wniosek:
wymierzane kary w przestępstwach dotyczących szarej strefy są nieadekwatne do wagi popełnianego czynu

Problemem w tym zakresie są różne kompetencje procesowe organów, które można byłoby wykorzystać w prowadzeniu postępowania przygotowawczego. Sama Służba Celna nie jest wystarczająca, potrzeba współdziałania z Policją (lub ABW), a także GIIF (często dochodzi do wprowadzania do obrotu środków pieniężnych pochodzących z przestępstwa). Są to więc skomplikowane sprawy o wielu wątkach, których skuteczne rozpracowanie i postawienie optymalnych zarzutów wymaga wiedzy, doświadczenia oraz udziału wielu służb. W praktyce jednak kończy się na postawieniu zarzutów na podstawie przepisów Kodeksu karno-skarbowego, co oznacza, iż kara dla przestępcy jest relatywnie niska i raczej nie odnosi oczekiwanego skutku.

- ✓ Budowanie świadomości konsumentów jest podstawą walki z szarą strefą w branży spirytusowej;
- ✓ Konieczne jest doprecyzowanie przepisów w zakresie własności przemysłowej, aby uczestnicy rynku również mogli dochodzić swoich praw wobec przestępców;

Wyzwaniem dla branży spirytusowej jest doprowadzenie do sytuacji, w której wiedza o mechanizmach funkcjonowania przestępczości gospodarczej oraz możliwych powiązaniach pomiędzy poszczególnymi typami czynów zabronionych będzie wyższa. Tylko wtedy, możliwe będzie doprowadzenie do sytuacji, w której przestępca jest karany adekwatnie do wagi jego nielegalnej działalności.

OCHRONA WŁASNOŚCI PRZEMYSŁOWEJ PRODUCENTÓW WYROBÓW SPIRYTUSOWYCH

Wyroby spirytusowe i działalność w zakresie wyrobów spirytusowych jest obszarem niezwykle wrażliwym biznesowo. Dlatego też, rozwijająca się szara strefa, skutkiem której może być wprowadzanie podrobionego markowego alkoholu na rynek, stanowi wyzwanie dla branży. Z jednej strony, na rynku są tańsze podróbki (co ma wpływ na kwestie zarządzania ceną i wizerunku marki), z drugiej, podróbki te są wątpliwej jakości i mogą być szkodliwe dla zdrowia (co w sposób oczywisty narusza wizerunek marki). Dlatego też, jeśli dochodzi do wykrycia przestępców dokonujących nielegalnej produkcji i wprowadzania na rynek podrobionych markowych wyrobów spirytusowych, mogą być oni ścigani również na podstawie przepisów Prawa własności przemysłowej (często dopiero na wniosek pokrzywdzonego).

W tym kontekście, wyzwaniem dla branży jest sama możliwość efektywnego ukarania przestępcy na podstawie przepisów Prawa własności przemysłowej, a także uzyskania adekwatnej rekompensaty za szkody poniesione w związku z nielegalną działalnością przestępcy godzącą w wizerunek właściciela danej marki.

Zastosowanie w tej sytuacji znajduje art. 305 ust. 1 Prawa własności przemysłowej, zgodnie z którym kto, w celu wprowadzenia do obrotu, oznacza towary podrobionym znakiem towarowym, zarejestrowanym znakiem towarowym, którego nie ma prawa używać lub dokonuje obrotu towarami oznaczonymi takimi znakami, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 305 ust. 2 i 3 Prawa własności przemysłowej stanowią o uprzywilejowanej i kwalifikowanej formie tego przestępstwa). Pomimo nowelizacji treści tego przepisu, jaka miała miejsce w 2007 r. (w związku z problemami interpretacyjnymi i możliwości orzekania kar), wciąż budzi on wątpliwości po stronie wymiaru sprawiedliwości.

Zasadnicze wątpliwości są trzy:

- czy powinien podlegać karze ktoś, kto twierdzi, iż oznacza wyroby spirytusowe podrobionym znakiem towarowym, ale nie po to żeby wprowadzić je do obrotu, tylko żeby je samodzielnie skonsumować (przepis stanowi o karaniu przestępstwa oznaczania „w celu wprowadzenia do obrotu”),
- czy powinien podlegać karze ktoś, kto tylko przygotowywał podrobione znaki towarowe, aby później oznaczyć nimi wyroby spirytusowe (przepis stanowi o oznaczaniu, a nie przygotowaniu do oznaczenia, co odróżnia go np. od przepisu art. 41 ustawy o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych),
- czy powinien podlegać karze, ktoś, kto nabył towary oznaczone podrobionymi znakami towarowymi i twierdzi, że chciał je wykorzystać do własnych celów

(przepis ustanawia penalizację osoby, która dokonuje obrotu towarami oznaczonymi, czyli zarówno nabywcy, jak i sprzedającego, ale w praktyce wszystkie sprawy przeciwko nabywcy są umarzane).

Z uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego w Sieradzu z dnia 19 czerwca 2016 r., sygn. II Ka 15/16:

(...) art. 305 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2002 r. - Prawo własności przemysłowej, przestępstwa tego można dopuścić się tylko i wyłącznie z zamiarem bezpośrednim. Świadczy o tym bezwzględnie użyty w ust. 1 zwrot „w celu wprowadzenia do obrotu”. Również w doktrynie utrwalony jest pogląd, że przestępstwa tego można dokonać tylko i wyłącznie działając z zamiarem bezpośrednim (...) W tej sytuacji choć nie można zgodzić się ze stanowiskiem obrońcy oskarżonego wyrażonym w apelacji, iż wyprodukowanych opakowań ze znakiem M. nie można uznać za towar w rozumieniu ustawy Prawo własności przemysłowej, niemniej sam fakt, że czynu tego można dokonać wyłącznie z zamiarem bezpośrednim powoduje, iż oskarżonemu nie można przypisać tego przestępstwa skoro działał on z zamiarem ewentualnym. (wyprodukowanie ponad 2,5 mln sztuk opakowań do papierosów z podrobionym znakiem handlowym)

Wniosek:
nieprecyzyjny przepis art. 305 Prawa własności przemysłowej utrudnia ściganie osób, które ewidentnie podejmują działania celem wprowadzenia podróbek do legalnego obrotu.

Pierwsza wątpliwość to możliwa linia obrony przestępców, u których zajęto podrobiony markowy alkohol w nieznaczących ilościach. W takiej sytuacji, jeśli sąd uzna ich racje, nie dojdzie do skazania na podstawie przepisów Prawa własności przemysłowej, a wyłącznie np. na podstawie przepisów Kodeksu karno-skarbowego. Druga wątpliwość zaś skutkuje tym, iż ujęcie przestępców nie powinno następować wcześniej niż w momencie wyprodukowania nielegalnego alkoholu i oznaczenia go podrobionymi znakami towarowymi. Przed momentem oznaczenia podrobionym znakiem towarowym nie dochodzi do wypełnienia znamion przestępstwa określonego w Prawie własności przemysłowej. Trzecia wątpliwość natomiast dotyczy definicji obrotu towarami. Wąska interpretacja powoduje, iż ogranicza się możliwość stosowania narzędzi odstraszania konsumentów przed nabyciem towarów pochodzących z nielegalnego źródła.

Nieprecyzyjność przepisów Prawa własności przemysłowej powoduje, iż branża spirytusowa ma trudności w skutecznym ściganiu przestępców, którzy zalewają polski rynek podrobionym markowym alkoholem. Dla branży istotne byłoby, aby móc dochodzić swoich praw wobec tych, którzy spowodowali dla niej uszczerbek.

Przykład nieefektywności wymiaru sprawiedliwości w branży (postępowanie niezakończone)

Sygn. akt: IV K 80/11

Przedmiot:
działanie grupy przestępczej polegające na odkażaniu i oczyszczaniu alkoholu etylowego i wprowadzaniu go do obrotu

Szacowane straty Skarbu Państwa: 0,5 mld PLN
Wszczęcie śledztwa: 2007 r.
Akt oskarżenia: 2011 r.
Stan sprawy: sprawa wciąż w I instancji

Mechanizm działania grupy przestępczej:
Rejestracja legalnych podmiotów (I rodzaj słupa), które skupowały z rynku rozcieńczalniki i podpałki do grilla.
I rodzaj słupa pozoruje sprzedaż podpałek do innych zarejestrowanych podmiotów (II rodzaj słupa), mechanizm powtarza się wielokrotnie (wykorzystuje się kilka poziomów firm słupów dla maksymalnego „zatarcia” rzeczywistego procederu)
W tym samym czasie, I rodzaj słupa przekazuje towar do nielegalnej produkcji wyrobów spirytusowych

Okres działania grupy przestępczej: 2004 r. – 2009 r.

Wniosek:
grupy przestępcze wykorzystują bardzo wysublimowane metody działania, które mogą powielać w wielu sytuacjach. Budowanie materiału dowodowego i efektywnego aktu oskarżenia wymaga udziału ekspertów w danej materii.

3.3.3.

Jeśli jednak branża zostanie uznana za pokrzywdzoną, ma możliwość dochodzenia naprawienia szkody przez przestępców. Wymaga to złożenia wniosku przez pokrzywdzonego (którego znak towarowy został podrobiony lub nielegalnie wykorzystany) oraz odpowiedniej wyceny szkód. W tym kontekście pojawia się problem, gdyż wymiar sprawiedliwości podchodzi do kwestii naprawienia szkody „konserwatywnie”. W orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd, iż dla wyceny szkody należy wziąć pod uwagę wyłącznie rzeczywisty uszczerbek wynikający bezpośrednio z przestępstwa (a więc bez tych elementów, który wynikły z następstw czynu zabronionego, jak np. straty na wizerunku). W rezultacie, to co jest rzeczywistą stratą dla branży – a więc opinia publiczna, spadek przychodów wobec nieuczciwej konkurencji na rynku, itd. – nie może być dochodzona. Nawet jeśli dochodzi do wykrycia szarej strefy, to branża nie ma możliwości uzyskania pełnej rekompensaty szkód, jakie ponosi w związku z jej funkcjonowaniem.

POPRAWA KOORDYNACJI SŁUŻB

Analogicznie jak w przypadku branży tytoniowej, dużym wyzwaniem dla branży spirytusowej jest sam proces ścigania przestępców działających w branży. Wynika on m.in. z dużego rozproszenia potencjalnie zaangażowanych służb, braku skupienia pełni uprawnień w jednym organie oraz braku pełnej koordynacji i wymiany informacji. Jak wskazują przykłady działania przestępców w branży (przykład – ilustra-

cja obok), żeby skutecznie wykrywać przestępców czy całe grupy przestępców trzeba mieć dostęp do tajemnicy skarbowej, tajemnicy bankowej, posiadać uprawnienia operacyjne (zakup kontrolowany, odpłacanie informatorów), a finalnie trzeba umiejętnie wszystkie elementy „poskładać” na etapie budowania aktu oskarżenia. Na chwilę obecną, brak jest organu, który skupiałby te wszystkie cechy. W rezultacie, jeśli chciałoby się stworzyć kompleksowy akt oskarżenia, wykorzystujący wszystkie dostępne narzędzia karne, to należy angażować różne służby – np. Policję czy Służbę Celną.

Jednocześnie, brak jest jednej wspólnej bazy kluczowych danych dla szarej strefy w branży spirytusowej, do której miałyby dostęp wszystkie potencjalnie zaangażowane służby. Często w różnych miejscach Polski pojawiają się analogiczne nakrętki czy butelki, które następnie są wykorzystywane do nielegalnej produkcji alkoholu. Taka poszlaka, jeśli jest odpowiednio zidentyfikowana i wykorzystana, może stanowić podstawę do łączenia postępowań czy też większej jej koordynacji (gdyż np. zachodzi podejrzenie, że nielegalna produkcja jest realizowana przez tę samą grupę przestępczą).

REKOMENDACJE BRANŻOWE

BUDOWANIE ŚWIADOMOŚCI KONSUMENCKIEJ

Niezbędnym elementem przeciwdziałania szarej strefie w branży spirytusowej jest budowanie świadomości konsumenta, iż nabywając i konsumując wyroby spirytusowe nielegalnie wprowadzone na polski rynek, dokonuje uszczuplenia należności publiczno-prawnych oraz popełnia przestępstwo skarbowe (a także naraża swoje zdrowie na ryzyko – przykłady z przeszłości).

W tym zakresie – analogicznie jak w przypadku branży tytoniowej – powinno się stworzyć bardziej efektywny system komunikacji ze społeczeństwem (sposób przekazu i miejsce przekazu), a także rozpocząć egzekwowanie od konsumentów zakazu posiadania nielegalnego alkoholu. Aby to zrobić, konieczne jest wyposażenie służb w odpowiednie uprawnienia oraz odpowiednią wiedzę do identyfikacji podrabianego alkoholu.

HARMONIZACJA ZASAD SKAŻANIA ALKOHOLU

Z perspektywy branży istotne jest wyeliminowanie sytuacji, w których na polski rynek może być wprowadzany alkohol skażony w sposób umożliwiający jego relatywnie proste odkażenie (kluczowe eliminowanie przypadków analogicznych do wprowadzania na rynek polski alkoholu skażonego tzw. metodą węgierską).

W tym kontekście należy wskazać, iż w regulacjach akcyzowych funkcjonują dwa rodzaje skażania alkoholu (uprawniające do stosowania zwolnienia z podatku akcyzowego) – skażenie całkowite i skażenie częściowe.

Skażenie całkowite (skażenie według wspólnej normy akceptowanej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej bądź skażenie według specyficznych norm akceptowanych przez dane państwo członkowskie Unii Europejskiej na terytorium tego państwa) skutkuje koniecznością zwolnienia danego alkoholu z podatku akcyzowego. Jeśli w ramach Unii Europejskiej funkcjonują różne normy, których skuteczność przed odkażaniem jest różna, w sposób oczywisty może to prowadzić do nadużyć w obrębie tego alkoholu, którego poziom skażenia jest „najsłabszy” (przykład alkoholu skażonego z Węgier). W przypadku skażenia całkowitego, kluczowe jest ujednolicenie norm obowiązujących w całej Unii Europejskiej, tak by nie dochodziło do sztucznych i nieuzasadnionych (względami legalnego biznesu) przemieszczeń alkoholu.

Skażenie częściowe obejmuje denaturowanie alkoholu zgodnie z normami przewidzianymi przez dane państwo członkowskie Unii Europejskiej celem wykorzystania go do produkcji innych substancji nieprzeznaczonych do spożycia. Alkohol skażony częściowo jest również zwolniony z podatku akcyzowego (skażenie według norm krajowych), niemniej jednak w tym zakresie pojawiają się problemy definicyjne (czy alkohol zawarty w wyrobie chemicznym klasyfikowanym jako alkohol etylowy skażony podlega zwolnieniu z podatku akcyzowego). W przypadku skażenia częściowego, kluczowe jest odpowiednie doprecyzowanie przepisów krajowych, by nie było wątpliwości co do momentu, od którego alkohol skażony częściowo może korzystać ze zwolnienia.

Aktualnie trwają prace nad nowelizacją ustawy o podatku akcyzowym (projekt z dnia 5 października zmiany ustawy o podatku akcyzowym) likwidujące zwolnienie dla alkoholu skażonego na wzór węgierski. Wprowadzenie w życie tego projektu będzie oznaczać wyjście naprzeciw oczekiwaniom branży i ograniczenie możliwości wprowadzania na polski rynek (na preferencyjnych zasadach) alkoholu skażonego w sposób umożliwiający jego relatywnie proste odkażenie.

Trzeba również wskazać na prace regulacyjne toczące się na poziomie unijnym. Komisja Europejska pracuje nad zmianami do zasad całkowitego skażenia alkoholu. Zgodnie z propozycjami (zaakceptowanymi przez Komitet Akcyzowy), od sierpnia 2017 r. w ramach całej Unii Europejskiej ma funkcjonować jedna metoda skażenia alkoholu (oparta na dodaniu na 1 hektolitr alkoholu absolutnego, 1 litra ketonu metyloowo-etylowego, 1 lira alkoholu izopropylowego oraz 1 grama benzoesanu denatonium) przy jednoczesnym usunięciu dodatkowych procedur skażania stosowanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Taka propozycja również powinna wychodzić naprzeciw oczekiwaniom branży i wpłynąć korzystnie na ograniczanie szarej strefy.

Podobne działania można także rozważyć w odniesieniu do skażenia częściowego, w szczególności wprowadzenie jednolitych minimalnych norm skażenia, czy objęcia alkoholu częściowo skażonego podobnymi kontrolami i monitoringiem, jak w przypadku alkoholo-

lu skażonego całkowicie (szczególnie w zakresie przemieszczania alkoholu skażonego częściowo, zawartego w wyrobach chemicznych, pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej).

ZBUDOWANIE SKUTECZNEJ SŁUŻBY KONTROLNEJ

Mając na uwadze wagę tej przestępczości oraz rozmiar uszczupełnień, powinno się poprawić koordynację i zakres uprawnień przysługujących służbom potencjalnie zaangażowanym w zwalczanie szarej strefy w branży spirytusowej. Optymalnym rozwiązaniem byłoby, aby jeden organ nadzorczy, mający dostęp do szeregu informacji i tajemnic, mógł koordynować realizację czynności operacyjnych oraz uczestniczyć w czynnościach procesowych dotyczących tego rodzaju przestępczości. Mogłoby to pozwolić ścigać przestępców za większą ilość czynów zabronionych, których się dopuszczają działając w szarej strefie.

MODYFIKACJA REGULACJI KARNYCH

Z uzasadnienia wyroku Sądu Rejonowego w Łęczycy z dnia 31 marca 2016 r., sygn. akt II K 234/15:

(...) Sąd z opisu czynu wyeliminował wprowadzanie do obrotu pustych opakowań oznaczonych podrobionymi znakami towarowymi M. oraz V., albowiem same opakowania nie są towarem, to tylko opakowania. W przepisach prawa własności przemysłowej nie zostały spenalizowane czynności polegające na nielegalnej produkcji zastrzeżonych znaków towarowych. Chodzi przykładowo o metki, naszywki itp., które w dalszym etapie наносzone są na towary wprowadzane do obrotu (...).

Wniosek:
ściganie osoby, która przygotowuje się do popełnienia przestępstwa polegającego na wprowadzeniu podróbek do obrotu jest utrudnione na gruncie Prawa własności przemysłowej.

Walka z takim rodzajem szarej strefy, jak w przypadku branży spirytusowej, to wyzwanie i wymaga zbudowania skutecznego instrumentarium. Jednym z jego elementów powinno być zaostreżenie regulacji karnych oraz ich rzeczywiste egzekwowanie, w tym przykładowo:

- zdecydowane zwiększenie poziomu grzywny orzekanej za przestępstwa skarbowe i gospodarcze, jeśli dochodzi do uszczuplenia należności publiczno-prawnej (adekwatnie do dokonanego uszczuplenia),
- doprecyzowanie regulacji w zakresie Prawa własności przemysłowej, aby uszczelnić możliwość dochodzenia roszczeń od przestępców wprowadzających bądź przygotowujących się do wprowadzenia na rynek podrabianego alkoholu,
- rozszerzyć praktykę dotyczącą naprawienia szkody bądź nawiązki, tak aby pokrzywdzeni mogli dochodzić nie tylko szkód bezpośrednich, ale również szkód pośrednio poniesionych w związku z czynem zabronionym.



Spożywanie nielegalnego alkoholu wiąże się z realnym zagrożeniem dla życia konsumentów. Większość spirytusu zatrzymywanego przez Służbę Celną zawiera rakotwórczy chloroform.

Groźne stężenia metanolu lub glikolu występują rzadko i prowadzą do tragicznych skutków. W 2001 r. w Estonii zmarło 68 osób po spożyciu „domowej roboty” cytrynowki. W 2012 r. zmarły 42 osoby zatrute czeskimi podróbkami. W 2016 r. po spożyciu fałszywych wódek na Ukrainie zmarło 58 osób. W Polsce co roku dochodzi do podobnych przypadków, ale jednorazowo na mniejszą skalę. Do tej pory nie odnotowano, by do zatrucia metanolem doszło po spożyciu alkoholu z legalnego sklepu. Krajowe zatrucia dotyczą alkoholu kupionego okazjnie na bazarach oraz nalewek lub bimbru, które rzekomo pochodziły od zaufanego sąsiada.

W niektórych regionach Polski żywe są tradycje pędzenia bimbru, śliwowiec czy tzw. „księżycówek”. Zorganizowane grupy przestępcze wykorzystują przyzwolenia społecznego na „domową” destylację oraz niską świadomość Polaków. W rzeczywistości głównym źródłem nielegalnego alkoholu jest od lat spirytus przemysłowy. Wyroby sprzedawane jako bimber, śliwowica, regionalne wódki czy też zapasy z upadłej hurtowni to najczęściej alkohol otrzymywany z rozpuszczalników lub płynów dezynfekujących.

Rozbicie kilkudziesięciu dużych alkoholowych gangów w latach 2008-2010 spowodowało, że przestępcy zmienili model działania. W 2011 r. wzrosła liczba ujawnionych rozlewni i magazynów, a jednocześnie zatrzymano mniej alkoholu. Rozdrobnienie nielegalnych zakładów przełożyło się na spadek efektywności organów ścigania. Nowy model działania przestępców, znaczna podaż łatwego do odkażania spirytusu, a także duży popyt na nielegalny alkohol sprawiły, że skala nieprawidłowości wzrosła. Widać to m.in. po statystykach zużycia alkoholu

przemysłowego, które za 2015 r. było o ok. 1/3 wyższe niż szacunkowe zapotrzebowanie gospodarki. Z pojedynczych spraw karnych można wnioskować, że część tej nadwyżki nieoficjalnie wyjeżdża z Polski.

Szacunki skali nierejestrowanego spożycia alkoholu są bardzo rozbieżne. Wynoszą one od 15% do 30% legalnego rynku napojów spirytusowych. Odpowiada to stratom podatkowym od 1,5 mld zł do 3 mld zł w skali roku. Chociaż realywnie niewielka część nieprawidłowości dotyczy podróbek napojów spirytusowych, jednak to zjawisko powoduje najwięcej szkód dla legalnych producentów. Fałszerstwa mogą zepsuć markę, którą buduje się przez lata ciężkiej pracy. Analiza kilkuset spraw przygotowawczych z zakresu podrabiania marek alkoholowych prowadzi do wniosku, że w ciągu ostatnich kilku lat ochrona własności intelektualnej była „papierowym” priorytetem organów ścigania. Znakomita większość spraw była umarzana. Wielu spraw nie wszczęto, stosując wyjątkowo zawężające interpretacje przepisów. A w pojedynczych przypadkach, gdy doszło do skazania, kary i odszkodowania były symboliczne. Zważywszy na te okoliczności trudno się dziwić, że legalni producenci nie zawsze występują z wnioskami o ściganie podróbek.

Najbardziej bulwersujące jest to, że wielu przestępcom nie naliczono należnej akcyzy i VAT. Legalny producent jest rozliczany ze szczególnej dokładnością, a przestępcy nie tylko nie byli odpowiednio karani, ale nawet nie wymierzono im należnych podatków. Pozostaje mieć nadzieję, że poziom ochrony własności intelektualnej zostanie w praktyce poprawiony, a ponadto prokuratura będzie się zwracała się do właściwych urzędów w celu naliczenia zaległych podatków.

Branża hazardowa

Działalność branży jest regulowana głównie przepisami ustawy o grach hazardowych – urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach jest dozwolone wyłącznie na zasadach określonych w ustawie o grach hazardowych oraz przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie.

W oparciu o te akty prawne obowiązuje precyzyjne zdefiniowanie legalnych gier hazardowych, zasad ich urządzenia i moŹliwości funkcjonowania na tym rynku przez organizatorów gier. Kluczowe załoŹenia ustawy o grach hazardowych są następujące:

- prowadzenie działalności w zakresie gier liczbowych, loterii pienięŹnych i gry telebingo stanowi monopol Państwa,
- ograniczenie moŹliwości urządzania gier na automatach wyłącznie do kasyn,
- prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach i automatach o niskich wygranych jest moŹliwe wyłącznie na podstawie zezwoleń wydanych na podstawie przepisów szczególnych i tylko do momentu wygaśnięcia tych zezwoleń,
- urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, w tym turniejów gry pokera, gier w kości oraz gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry (ograniczona liczba kasyn) na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonej koncesji lub udzielonym zezwoleniu,
- urządzanie gry bingo pienięŹne jest dozwolone wyłącznie w salonach gry bingo pienięŹne na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonym zezwoleniu,
- przyjmowanie zakładów wzajemnych jest dozwolone wyłącznie w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych lub przez sieć Internet na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonym zezwoleniu.

SYTUACJA W BRANŹY HAZARDOWEJ

PoniŹsze zestawienie oraz głoŹne załoŹenia dotyczące organizacji i urządzania gier hazardowych na podstawie przepisów ustawy o grach hazardowych jednoznacznie wskazują na wysoki poziom reglamentacji w dostępie do tych gier. Z uwagi na prawdopodobieństwo uzaleŹnienia i potencjalnych konsekwencji niekontrolowanego dostępu do hazardu, Państwo stara się zabezpieczać graczy przed jego negatywnymi skutkami.

INFORMACJE NA TEMAT GIER HAZARDOWYCH W POLSCE

Rodzaj ośrodka organizującego gry hazardowe	Liczba obowiązujących zezwoleń / koncesji na dzień 31 grudnia 2015 r.	Liczba funkcjonujących ośrodków / punktów objętych koncesjami / zezwoleniami na dzień 31 grudnia 2015 r.
Kasyna gry	49	49
Salony gry bingo pienięŹne	0	0
Punkty przyjmowania zakładów wzajemnych i totalizatora	27	2157
Zakłady wzajemne przez internet	5	-
Salony gier na automatach	6	6

Źródło: MF.

Jednocześnie stopniowe ograniczanie dostępu do gier hazardowych, nie oznacza jednak zauwaŹalnego spadku przychodów firm legalnie działających na rynku (z wyjątkiem gier czy ośrodków gry, które są „wygaszane” przez Państwo). Z drugiej strony, moŹna dostrzec wzrost podatku od gier płaconego przez zarejestrowanych uczestników rynku.

PRZYCHODY Z GIER HAZARDOWYCH

Rodzaj gry	Przychód z gry w 2014 r. (mln PLN)	Przychód z gry w 2015 r. (mln PLN)	Zmiana 2015 / 2014 (%)
Gry liczbowe	2 808	3 504	24,8%
Kasyna gry	3 031	3 782	24,8%
Salony gier na automatach	1424	701	-50,8%
Zakłady wzajemne	1038	1 295	24,8%
Loterie audiotekstowe	38	35	-7,1%
Loterie pienięŹne	680	812	19,5%
Punkty gier na automatach o niskich wygranych	1 597	36	-97,7%
Razem	10 619	10 168	-4,2%

Źródło: MF.

PODATEK OD GIER HAZARDOWYCH

Rodzaj gry	Deklarowany podatek w 2014 r. (mln PLN)	Deklarowany podatek w 2015 r. (mln PLN)	Zmiana 2015 / 2014 (%)
Gry liczbowe	561	700	24,8%
Kasyna gry	244	301	23,3%
Salony gier na automatach	90	44	-50,4%
Zakłady wzajemne	122	153	24,8%
Loterie audiotekstowe	8	8	-1,4%
Loterie pienięŹne	102	121	19,5%
Punkty gier na automatach o niskich wygranych	90	9	-89,6%
Razem	1 220	1 340	9,8%

Źródło: MF.

Stopniowe ograniczenie dostępu do gier hazardowych oraz wzrost rynku globalnego w zakresie gier w internecie, miały wpływ na rozwój szarej strefy w tej branŹy w Polsce. W szczególności dotyczy to problemu nielegalnych salonów gry na automatach oraz hazardu internetowego (zakłady wzajemne i kasyna gry), ale nawet w zakresie gier objętych monopolem Państwa (gry liczbowe i loterie pienięŹne) pojawiła się szara strefa i aplikacje podmiotów, które wbrew przepisom ustawy oferuj klientom te gry w internecie.

Z uwagi na wygasające zezwolenia na urządzanie gier na automatach i automatach o niskich wygranych (poza kasynami gry), wykorzystując z jednej strony brak świadomości graczy, z drugiej zaś dostępność urządzeń do gry, przestępcy zaczęli rozwijać nielegalne punkty gier. Gracze przyzwyczajeni do gry w określonych punktach odwiedzali je, nie mając świadomości, iŹ wraz z wygaśnięciem zezwolenia te punkty stały się nielegalne (jednocześnie, zaczęto rozwijać nowe rodzaje urządzeń do gier, jak terminale internetowe czy symulatory). W samym 2015 r. liczba urządzeń do gry zatrzymanych przez organy ścigania wyniosła 30.248 (z czego 29.855 to automaty o niskich wygranych eksploatowane bez zezwolenia). ZauwaŹalny jest odwrotnie proporcjonalny trend pomiędzy liczb zajętych urządzeń a liczb punktów do gier na automatach.

LICZBA ZAJĘTYCH AUTOMATÓW A LICZBA LEGALNYCH PUNKTÓW DO GIER

Rok (rrrr)	Liczba zajętych automatów (liczba)	Liczba punktów do gier (liczba)
2011	3 229	7 442
2012	3 281	5 540
2013	5 946	3 164
2014	14 257	953
2015	30 248	0

Źródło: MF.

Globalizacja i wykorzystanie urządzeń mobilnych spowodowało, iŹ kaŹdy ma właściwie swobodny dostęp do treści internetowych publikowanych w dowolnym miejscu na świecie. W rezultacie, polscy gracze często korzystają z usług internetowych bukmacherów i kasyn on-line, które nie posiadają zezwolenia na urządzanie gier hazardowych w Polsce (w 2015 r. wszczęto 3.593 postępowania karno-skarbowe dotyczące udziału w nielegalnych grach hazardowych wobec polskich graczy). Jednocześnie, w internecie dochodzi do propagowania niedozwolonych treści hazardowych (dostępnych dla polskich graczy; w samym tylko 2015 r. Służba Celna doprowadziła do usunięcia lub uniemoŹliwienia dostępu do tych treści w przypadku 668 domen internetowych).

REKOMENDACJE DLA DECYDENTÓW

PowyŹsze elementy (nielegalne salony gier na automatach, hazard on-line) skutkują rozwojem szarej strefy w polskiej branŹy hazardowej. W związku z tym zostały sformułowane postulaty zmierzające do eliminowania nierejestrowanego hazardu poprzez:

- budowanie postaw obywatelskich oraz edukacja w zakresie brania udziału w grach hazardowych urządzanych przez nieuprawnione podmioty,
- znowelizowanie przepisów w zakresie gier hazardowych, aby w sposób pewny i kompleksowy wskazać kierunek rozwoju rynku gier hazardowych w Polsce (z uwzględnieniem potrzeb graczy, ale również poziomu ryzyka związanego z niekontrolowanym dostępem do hazardu),
- wykorzystanie narzędzi takich jak blokowanie stron internetowych czy płatności, aby ograniczać dostęp niezarejestrowanych graczy do rynku,
- zwiększenie kontroli rynku automatów, w tym zwiększenie liczby zajmowanych nielegalnych automatów do gier (oraz urządzeń o zbliŹonym profilu jak terminale internetowe czy symulatory).

ROZWAŹANE ZMIANY

Problemy branŹy hazardowej są wysoko na agendzie administracji publicznej. Zdecydowano o podjęciu działań, które mają zmierzać do ochrony graczy, ale również do ograniczania szarej strefy. W związku z tym rozpoczęto dwie kluczowe inicjatywy ustawodawcze.

Pierwszą jest kierunkowa decyzja o połączeniu kontroli skarbowej i Służby Celnej poprzez utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej. W rezultacie, Służba Celna uzyska dostęp do uprawnień operacyjnych, co jest kluczowe m.in. przy identyfikacji i zamykaniu punktów z automatami do gier. Dodatkowo

wym „wsparciem” dla administracji jest wyrok z dnia 13 października 2016 r. wydany przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sygn. akt C-303/15 w sprawie zgodności ustawy o grach hazardowych z prawem unijnym. Wyrok faktycznie potwierdził, iż Polska mogła stosować ograniczenie w urządzaniu gier na automatach tylko do kasyn gry. W rezultacie, wyeliminowano istotną przeszkodę, która mogła ograniczać nową administrację celnoskarbową w ściganiu przestępców urządzających gry na automatach poza kasynami (wcześniej przestępcy często argumentowali, iż urządzenie gier na automatach poza kasynami jest legalne, gdyż ustawa o grach hazardowych jest niezgodna z prawem unijnym).

MF zauważa, iż orzekane przez sądy kary w związku z urządzaniem nielegalnych gier hazardowych są niewspółmiernie niskie do dochodów osiąganych przez przestępców (przeświadczenie o niskim ryzyku prowadzenia działalności przestępczej).

Dodatkowym problemem były uniewinnienia w sprawach dotyczących nielegalnego urządzania gier na automatach. Sądy karne uznawały, że przepisy ustawy o grach hazardowych są niezgodne z prawem unijnym, a w konsekwencji urządzanie gier na automatach poza kasynem nie powinno być penalizowane (patrz wyrok Sądu Rejonowego w Łukowie z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. akt II K 599/14)

Drugą natomiast jest próba nowelizacji ustawy o grach hazardowych (projekt zmian do ustawy o grach hazardowych od kilku miesięcy jest procedowany przez Sejm). Zasadniczymi celami nowelizacji są:

- możliwość urządzania gier na automatach poza kasynami (monopol Państwa),
- możliwość urządzania gier w kasynie internetowym (monopol Państwa) w tym gry w pokera,
- możliwość urządzania gier liczbowych i loterii pieniężnych w internecie przez podmiot wyznaczony do realizacji monopolu Państwa w tym zakresie,
- możliwość organizacji multijurysdykcyjnej gry liczbowej na terenie Polski przez podmiot wyznaczony do realizacji monopolu Państwa w tym zakresie,
- zakaz lokowania salonów gier na automatach w miejscach, w których w ciągu ostatnich 5 lat urządzano nielegalne gry na automatach,
- blokowanie dostępu do nielegalnych stron internetowych (rejestr nielegalnych domen),
- obowiązek przeprowadzania za pośrednictwem rachunku bankowego transakcji z gier urządzanych przez internet,
- zakaz reklamy usług finansowych przez organizatorów gier hazardowych,
- możliwość występowania przez MF z wnioskiem o informację o podmiocie ubiegającym się o koncesję lub zezwolenie na organizację gier hazardowych (m.in. do ABW, Policji czy GIIF).

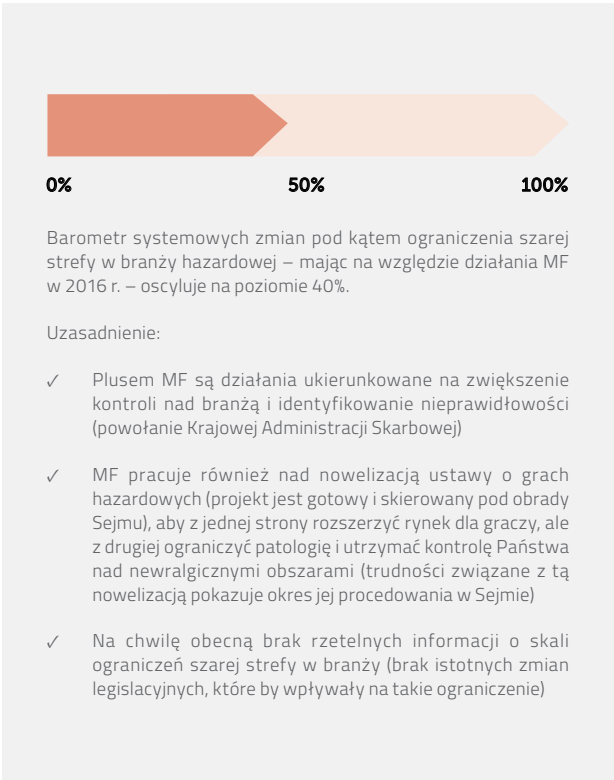
Nowelizacja jest wciąż procedowana przez Sejm, natomiast wskazuje kierunek zmian, który administracje chce podjąć, aby m.in. ograniczać szarą strefę w branży hazardowej.

DALSZE DYLEMATY BRANŻY

Kluczową informacją wynikającą z dotychczasowych działań administracji jest umożliwienie dostępu do szerszego zakresu gier hazardowych, przy jednoczesnym poddaniu wybranych gier (np. na automatach, czyli gier w zakresie których występują największe nieprawidłowości) monopolowi Państwa. Państwo zamierza dopuścić odpowiedzialne granie, przy założeniu, iż będzie mieć wpływ na kształt rynku eliminując patologię (realizowane są dwa cele – szerszy dostęp do graczy i ograniczenie szarej strefy).

Jednocześnie, Państwo chce działać na rzecz uczciwego dostępu do rynku gier hazardowych m.in. w zakresie hazardu internetowego, przy założeniu, kontroli i nadzoru nad tym rynkiem. Eliminowanie patologii i wyrównanie konkurencji są kluczowe dla stabilnego rozwoju rynku.

Wprowadzenie nowelizacji ustawy o grach hazardowych powinno oznaczać, iż liczba graczy korzystających z legalnie urządzanych gier się zwiększy. W rezultacie, kluczowa będzie ich edukacja w zakresie odpowiedzialnego grania oraz konsekwencji uczestnictwa w grach hazardowych.



ŁUKASZ ŁAZAREWICZ
Prezes Zarządu, Totalizator Sportowy Sp. z o.o.



Gry LOTTO i Zdrapki przez internet, poker i gra na automatach poza kasynem, korzystanie z kasyna internetowego, możliwość wygrania nawet kilkuset mln zł w grze typu Eurojackpot lub EuroMillions – to tylko krótka lista rzeczy, których nie wolno dziś legalnie robić w Polsce w myśl obowiązującej ustawy o grach hazardowych. Nowelizacja, której projekt wpłynął do Sejmu 2 sierpnia br. normalizuje obecne przepisy rozszerzając dostęp do gier, ale jednocześnie wprowadza ścisłe mechanizmy kontroli dostępu do usług hazardowych.

W Polsce działalność w zakresie gier liczbowych, loterii, gier kasynowych i zakładów bukmacherskich regulowana jest ustawą z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Po 6 latach obowiązywania tego aktu prawnego wiemy już, że była to jedna z najbardziej szkodliwych, zarówno społecznie jak i gospodarczo, ustaw w najnowszej historii Polski.

Przepisy wprowadzone w pośpiechu w 2009 roku spowodowały, że ogromna część branży przeniosła się do podziemia. Wystarczy rzut oka na oficjalne raporty Ministerstwa Finansów o wykonaniu ustawy o grach hazardowych. Według tych dokumentów, wartość rynku hazardowego (mierzona wydatkami Polaków na grę u legalnych operatorów) w 2009 roku wynosiła 20,4 mld zł. Dziś jest to 10,2 mld. Można się łudzić, że Polacy po prostu przestali się interesować hazardem, ale są to oczywiście mrzonki. Fakty są takie, że na niedoskonałym prawie swoją potęgę zbudowały nielegalne podmioty.

Dziś, według szacunków międzynarodowych firm doradczych, nawet 70 do 90% rynku zakładów bukmacherskich to tzw. „szara strefa” – czyli zakłady zawierane przez Polaków głównie w inter-

necie, świadomie lub nie, u zagranicznych operatorów nielicencjonowanych w Polsce. Podobna sytuacja zachodzi w przypadku gier na automatach. W tym segmencie branży mamy do czynienia praktycznie wyłącznie z nielegalną działalnością ponieważ ostatnie licencje na prowadzenie punktów z automatami o niskich wygranych (lokowanych poza kasynami) wygasły z końcem 2015 r. Mimo to w całej Polsce możemy spotkać punkty, w których takie maszyny stoją i są do dyspozycji klientów. Wartość nielegalnego rynku w tym segmencie jest nieznana i bardzo trudna do oszacowania. Wiadomo natomiast, że z powodu źle skonstruowanego prawa państwo traci rocznie setki milionów złotych z tytułu podatków. Gracze natomiast korzystają z usług „szarej strefy”, która nie zapewnia im bezpieczeństwa i nie chroni przed negatywnymi skutkami hazardu. Nielegalni operatorzy hazardowi nie mają bowiem interesu w tym, aby chronić nieletnich przed dostępem do swoich usług lub kontrolować czy gracz nie gra na kredyt. Dlatego też nowelizacja ustawy o grach hazardowych jest obecnie na ostatnim etapie prac legislacyjnych i wiele wskazuje na to, że akt z 2009 roku zostanie gruntownie zmieniony. Na koniec dnia najważniejszy jest bowiem klient i jego bezpieczeństwo.

Branża gastronomiczna

Zgodnie z danymi GfK Polonia, w 2015 r. branża gastronomiczna liczyła blisko 70 tys. lokali, które odpowiadały za wygenerowanie około 30 mld PLN przychodów. Z każdym rokiem udział gastronomii w tworzeniu polskiego PKB rośnie. Działalność gastronomiczna kojarzy się z szarą strefą, w ramach której realizowana jest działalność legalna, jednak nie w pełni rejestrowana (braki w fiskalizacji sprzedaży, braki w raportowaniu pełnego zatrudnienia, braki w raportowaniu przychodów obsługi, w szczególności brak opodatkowania przychodów z napiwków). Z reguły na rozmiar branży i jej wielkie zróżnicowanie (na rynku występują duże sieci gastronomiczne liczące kilku do kilkuset lokali gastronomicznych, działają pojedynczy restauratorzy oraz otwierają się sezonowe punkty gastronomiczne), niezwykle trudno jest oszacować poziom szarej strefy w branży.

W ramach rynku gastronomicznego funkcjonują różne typu lokali (zróżnicowanie pod kątem modelu prowadzonego biznesu), w tym: restauracje, restauracje hotelowe, fast-food, bary, kawiarnie, puby oraz dyskoteki. Podział ten jest istotny pod kątem szarej strefy, gdyż w praktyce rozkład działalności „szarostrefowej” w poszczególnych typach lokali gastronomicznych może być różny. Z badań przeprowadzonych przez KRGiC wynika, iż wśród dużych sieci restauracji, poziom szarej strefy to około 5%. Im sieć jest jednak mniejsza, a proces sprzedaży mniej sformalizowany (a już w szczególności w przypadku pojedynczych punktów gastronomicznych), poziom szarej strefy w działalności danego podmiotu gastronomicznego może przekraczać 50% obrotów.

SYTUACJA W BRANŻY GASTRONOMICZNEJ

Biznes gastronomiczny w Polsce jest biznesem konsumenckim i opartym o preferencje konsumentów (wybory konsumenckie). Dlatego też branża gastronomiczna podlega rygorystycznym kontrolom ze strony służb sanitarnych, służb nadzoru budowlanego, w zakresie zgodności z zezwoleniem na sprzedaż alkoholu oraz w zakresie ochrony interesów konsumenta, a jednocześnie odczuwa presję związaną z wysokością stawki VAT (zmiany w obrębie stawki VAT powodują znaczące zmiany w obrębie rentowności). Prowadzenie biznesu gastronomicznego oznacza więc permanentne wystawienie na interakcje z administracją publiczną (często represyjną). Z uwagi na zmienność prawa oraz brak spójnej praktyki organów administracyjnych, branża gastronomiczna jest stawiana w zaskakujących i często nielogicznych sytuacjach, czego efektem jest nierówność zasad konkurencji na rynku (powodowaną działaniami administracji).

Branża gastronomiczna w Polsce jest niezwykle rozdrobniona – przy blisko 70 tys. lokali działających w kraju, mniej niż 3 tys. jest

zarządzanych przez największe sieci gastronomiczne. W praktyce oznacza to więc, iż zaledwie kilkanaście procent rynku gastronomicznego to biznes duży, doświadczony i stabilny finansowo, działający w oparciu o pewne standardy zaczerpnięte z najlepszych wzorców. Dominują natomiast pojedyncze punkty gastronomiczne, które niekoniecznie dysponują odpowiednim zapleczem osobowym i administracyjnym oraz wiedzą branżową, aby skutecznie zarządzać polityką cenową i kosztami. W rezultacie więc na rynku możliwe są zachowania, które świadczą o niepełnej wiarygodności poszczególnych punktów gastronomicznych oraz stosowaniu rozwiązań ograniczających uczciwą konkurencję (trzeba zauważyć wysoki poziom rotacji punktów gastronomicznych, małe punkty gastronomiczne często działają 2–3 lata i są zamykane lub zastępowane przez nowe).

Istotnym elementem działania branży gastronomicznej (rzutującym później na wyzwania stojące przed branżą) jest struktura wiekowa personelu i załogi obsługujących ten sektor. Aktualnie występuje deficyt wykształconych kierunkowo pracowników, którzy wiązaliby swoją przyszłość z branżą. Dlatego też w gastronomii znaczącą rolę odgrywają pracownicy 18–26 lat dla których praca w tej branży stanowi wyłącznie „przystanek” bądź chęć „dorobienia”. Dla tych ludzi głównym motywatorem jest uzyskiwanie odpowiednich korzyści finansowych, które pozwolą im na opłacenie studiów czy rozrywek w przerwach od nauki i pracy.

Rozliczenia z konsumentami w branży gastronomicznej wciąż są głównie realizowane w formie gotówkowej, natomiast udział płatności kartą rośnie (w sieciach restauracji bądź kawiarni przekracza on 50% obrotu). Jednocześnie jednak nie ma powszechnej praktyki doliczania opłaty serwisowej (za usługę kelnerską) do wartości świadczenia. Dlatego też tzw. napiwki są uznaniowe i regulowane w zdecydowanej większości w formie gotówkowej (sposób podziału napiwków pomiędzy obsługę kelnerską w prak-

tyce jest uzależnione od uzgodnień pomiędzy obsługą, rzadziej pomiędzy obsługą a zarządzającym punktem gastronomicznym).

Branża gastronomiczna jest biznesem złożonym, w którym niezwykle istotne znaczenie odgrywa pomysł i jego atrakcyjność, lokalizacja, dobra polityka cenowa oraz umiejętność zarządzania kosztami stałymi. Szczególne znaczenie odgrywa zarządzanie kosztami, które często „dociskają” branżę (i powodują częste zamknięcia lokali), w szczególności kosztami najmu lokalu i jego wyposażenia, który jest niezbędny, aby dany punkt gastronomiczny funkcjonował. Lokalizacja mająca wpływ zarówno na atrakcyjność lokalu, jak i politykę cenową, rzutuje również na rentowność danego punktu gastronomicznego i możliwość uzyskiwania zysków z tego punktu.

KLUCZOWE WYZWANIA DLA BRANŻY GASTRONOMICZNEJ

Powyższe elementy, tj. rozdrobnienie branży, przeregulowanie i działanie na styku z niespójną administracją, presja fiskalna i kosztowa, młoda załoga, budują obraz branży gastronomicznej, która nieustannie staje przed nowymi wyzwaniami w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą.

NIEZROZUMIENIE SPOŁECZNE

Wyzwaniem, z jakim paradoksalnie musi mierzyć się gastronomia, jest opinia publiczna i zachowania konsumentów:

- Opinia publiczna nie rozumie mechanizmów funkcjonowania branży oraz kosztów prowadzenia punktu gastronomicznego. Powszechnie funkcjonuje mit, że działalność gastronomiczna cechuje się wysoką zyskownością (stąd duży odsetek otwarć lokali gastronomicznych przez osoby, które wcześniej nie były związane z branżą i zostały skuszone perspektywą zysków).
- Konsumenti nie mają pełnej wiedzy o możliwych sposobach braku fiskalizacji obrotu w ramach działalności gastronomicznej. Stąd, często wydaje im się, iż dokonali zakupu towaru lub usługi, od którego został naliczony podatek, a w praktyce zapłacili za towar lub usługę, który nie został wprowadzony do pamięci fiskalnej.
- Dla opinii publicznej i konsumentów nie ma nic zdrożnego w braku ewidencjonowania obrotu ze sprzedaży gastronomicznej za pomocą kasy fiskalnej. Paragon fiskalny jest raczej postrzegany jako uciążliwość administracyjna, która tylko utrudnia prowadzenie biznesu.

Z perspektywy branży, szczególnie w kontekście walki z szarą strefą (która w gastronomii głównie polega na braku pełnej fiskalizacji obrotów ze sprzedaży), kluczowe jest zmierzenie się

z powyższymi mitami oraz spowodowanie zmiany w percepcji i zachowaniach opinii publicznej, w tym konsumentów).

UTRZYMANIE RENTOWNOŚCI I STABILNOŚĆ FINANSOWEJ

Utrzymanie stabilnej rentowności biznesu gastronomicznego, to główne wyzwanie pojedynczych restauratorów, ale również małych i średnich sieci. W gastronomii panuje powszechne przekonanie, iż stabilną pozycję finansową można uzyskać dopiero po osiągnięciu pułapu kilkudziesięciu punktów gastronomicznych. Wtedy, ze względu na efekt skali, zarządzanie pozycją kosztową staje się bardziej efektywne.

Z tej perspektywy, częstym problemem w branży jest stawka VAT stosowana na świadczeniach oferowanych konsumentom. Jeśli sprzedaż gastronomiczna (a szczególnie świadczenie usług gastronomicznych) zaczyna być opodatkowana podstawową stawką VAT, stanowi to ogromne wyzwanie dla biznesu. Różnica kilkunastu procent na stawce VAT, w praktyce oznacza, że biznes albo jest opłacalny, albo trzeba do niego dokładać.

Ta sytuacja jest jedną z przyczyn występowania szarej strefy w branży. Nadmierne opodatkowanie podatkami konsumpcyjnymi, przy konkurencyjnym rynku oraz wysokich kosztach, powodują, iż brak pełnej fiskalizacji obrotu staje się atrakcyjny. W biznesie, w którym straty magazynowe i operacyjne są powszechne, jest relatywnie łatwo „ukryć” sprzedaż zrealizowaną poza kasą fiskalną. Wyzwaniem branży jest więc, z jednej strony, umiejętne zarządzanie ceną i kosztami, aby uzyskać minimalną rentowność, a z drugiej, konkurowanie z przedsiębiorcami, którzy nie zawsze postępują uczciwie.

FISKALIZACJA I WYDAWANIE PARAGONÓW FISKALNYCH

Branża gastronomiczna mierzy się z nieustanną presją fiskalną i koniecznością stabilizacji rentowności, a jednocześnie zatrudnia pracowników będących „na dorobku”, zmotywowanych do maksymalizacji własnych wpływów, którzy mają publiczne przyzwolenie na otrzymywanie dodatkowego wynagrodzenia za dobrą usługę (napiwek). Wszystkie te czynniki powodują, iż w przypadku części lokali gastronomicznych, „pokusa” i możliwości sprzedaży „poza kasą fiskalną” są wyższe.

Trzeba jednak pamiętać, iż brak fiskalizacji sprzedaży często nie jest winą właściciela czy zarządzającego siecią gastronomiczną (podatnika), lecz osoby odpowiedzialnej za obsługę danej transakcji czy osoby nadzorującej lokal. Jak wskazuje praktyka i doświadczenie biznesowe, powszechne są następujące sytuacje:

- Kelner zamiast paragonu fiskalnego podaje rachunek

3.5.3.

- niefiskalny czy rachunek demo. Jeśli należność zostanie uregulowana gotówką, sprzedaż nie jest fiskalizowana, a wartość paragonu trafia do kieszeni kelnera.
- Kelner zbiera paragony fiskalne (opłacone gotówką) z danego dnia (nieodebrane przez konsumentów), a następnie na koniec dnia stornuje je z pamięci kasy fiskalnej, jednocześnie pobierając gotówkę z kasy.
 - Kelner nabija sprzedaż na fikcyjne urządzenie fiskalne, generujące podrobiony paragon fiskalny. Jeśli należność zostanie uregulowana gotówką, sprzedaż nie jest fiskalizowana na prawidłowej kasie, a wartość paragonu trafia do kieszeni kelnera.

Są to wyłącznie przykładowe rozwiązania (nie wyczerpują problemu), które jednak mają istotny wpływ na kształtowanie się szarej strefy w gastronomii. Z perspektywy administracji publicznej oraz właścicieli czy zarządzających gastronomią, stanowią one wyzwanie z którym należy skutecznie walczyć.

Na chwilę obecną, wyrwykowe kontrole prowadzone przez pracowników urzędów skarbowych czy kontroli skarbowej to zdecydowanie za mało, aby efektywnie ograniczyć ten proceder. Problemem jest również – co wskazano powyżej – brak świadomości konsumentów, co do sposobów prawidłowej fiskalizacji, a także faktu, iż nie otrzymując paragonu fiskalnego, są świadkiem czy-nu zabronionego, który powinien zostać zgłoszony odpowied-nim organom.

SPOSÓB WYNAGRADZANIA

Powszechnie wiadomo, iż obsługa lokali gastronomicznych (re-stauracji) jest dodatkowo wynagradzana przez konsumentów w formie tzw. napiwków. W większości przypadków, napiwki są „zostawiane” gotówką, rozdzielane pomiędzy obsługę i nie są de-klarowane jako przychód podlegający opodatkowaniu (czy to po stronnie restauratora czy obsługi). W rezultacie, prowadzi to do rozwoju szarej strefy, gdyż często napiwki przewyższają płacę ba-zową obsługi restauracji (standard rynkowy).

Trzeba tylko mieć na uwadze, iż przychody uzyskiwane przez ob-sługę z napiwków nie są nigdzie oficjalnie ujawniane. Dlatego też, nie stanowią np. podstawy do ubiegania się o kredyt przez obsługę (co znacząco wpływa na zdolność kredytową). Ponadto, pomimo iż stanowią podstawę wynagradzania obsługi restauracji, to fakt pozostawiania ich w szarej strefie kreuje straty dla budżetu pań-stwa, a także dla samych uczestników rynku gastronomicznego.

MOŻLIWE KIERUNKI DZIAŁAŃ
REGULACYJNYCH

Branża gastronomiczna jest niezwykle złożona – stąd, wdrożenie jakichkolwiek zmian w obrębie branży wymaga szerokiego wa-chlarza działań w odniesieniu do przedsiębiorców, ale również w odniesieniu do konsumentów oraz załogi (obsługi) punktów gastronomicznych.

BUDOWANIE ŚWIADOMOŚCI SPOŁECZNEJ

Zakładając, iż nadrzędnym celem jest przeciwdziałanie szarej strefie w branży gastronomicznej, kluczowym elementem jest stworzenie mechanizmów informowania konsumentów odno-snie do nielegalnych zachowań oraz motywowania do pobierania dowodów dokonania i rejestracji sprzedaży.

Przydatne w tym zakresie mogą okazać się kampanie społeczne oraz obowiązki informacyjne (do rozważenia obowiązek ozna-czania każdego punktu gastronomicznego oraz każdej karty dań) w zakresie paragonów fiskalnych, ze wskazaniem elementów które powinien zawierać paragon fiskalny. Społeczeństwo należy wyedu-kować, iż będąc elementem szarej strefy, powoduje się uszczuplenie środków budżetowych służących rozwojowi kapitału społecznego.

STWORZENIE SYSTEMU ZACHĘT

Jednocześnie powinno się poszukiwać efektywnego systemu za-chęt dla konsumentów, który będzie zmuszał ich albo do żądania wydania paragonu fiskalnego, albo do uregulowania należności kartą bankową.

W tym zakresie, raczej nie powinno się rozważać wprowadze-nia nowego rodzaju przestępstwa czy wykroczenia skarbowego w postaci braku pobrania fiskalnego dowodu dokonania zaku-pu. W branży gastronomicznej, z perspektywy konsumenta, brak otrzymania paragonu fiskalnego nie oznacza jakiegokolwiek korzy-sci dla konsumenta (nie ma możliwości zakupu towarów czy usług po niższej cenie). Korzyść jest po stronie restauratora lub obsługi, więc system kar powinien oddziaływać raczej w ich kierunku.

Dobłą ideą jest Loteria paragonowa, jednak aby skutecznie od-działywała ona na konsumentów, konieczne jest zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia przez nich korzyści. Innymi słowy, na wzór portugalski czy chiński, należałoby zdecydować zwiększyć częstotliwość losowań nagród, a także ich pulę. Mając na względzie rozmiar uszczupleń należności publiczno-prawnych w samej gastronomii, możliwość np. codziennego wygrania „ma-łego” samochodu (czy równie atrakcyjnej nagrody) nie stanowi-łaby znaczącego obciążenia dla budżetu (tym bardziej, że istnieje możliwość znalezienia sponsorów dla tego typu nagród).

UJĘCIE BRANŻOWE

- ✓ Skuteczna walka z szarą strefą w gastronomii wymaga zrozumienia rynku oraz zachowań przedsiębiorców i konsumentów;
- ✓ Ograniczanie możliwości działania poza systemem fiskalnym oraz stworzenie systemu zachęt dla konsumentów (w kontekście pobierania paragonów) mogą dać wymierne efekty;

Innym rozwiązaniem może być wprowadzenie systemu odliczeń, jeśli konsument pobierze paragon fiskalny albo dokona transakcji z wykorzystaniem kary bankowej (możliwość powiązania rozwią-zań z kasami rejestrującymi on-line i elektronicznymi paragona-mi). Danie konsumentowi możliwości odliczania wartości para-gonu (w niewielkiej części) od dochodu albo podatku, mogłaby stanowić prosty motywator, dający realne korzyści (a przy okazji pobudzający krajową konsumpcję).

RESTRUKTURYZACJA OBCIĄŻEŃ PRAWNO-
PODATKOWYCH

Z perspektywy branży gastronomicznej, która jest niezwykle róż-norodna (jeśli chodzi o rozmiar i profil działalności poszczegól-nych przedsiębiorców), kluczowe znaczenie odgrywa stawka VAT na sprzedaży towarów i usług gastronomicznych, a szczególnie jej pewność, równość i adekwatność.

Postulowane jest, aby organy publiczne ostrożnie podchodziły do wyznaczania stawki VAT dla branży oraz jej oceny. Nie jest dopuszczalna sytuacja, w której w efekcie działań administra-cji, podobni przedsiębiorcy stosują różną stawkę VAT albo też stawka VAT stosowana przez kilka lat przez przedsiębiorców jest kwestionowana. Wielka wrażliwość biznesu gastronomicznego na zmiany w obrębie stawki wymaga dużej rozważi w określaniu poziomu opodatkowania.

Analizując stawki VAT stosowane w ostatnich latach w obrębie branży można odnieść wrażenie dużego bałaganu oraz braku pre-cyzyjniej i jasnej komunikacji ze strony administracji odnośnie do modelu opodatkowania. Branża gastronomiczna, w dużej czę-ści, stanowi sektor pracochłonny, w którym dokonuje się sprze-daży żywności oraz pracy dotyczącej tej żywności. To powinno być podstawowym założeniem w przypadku określania modelu opodatkowania branży.

W tym kontekście, warto zastanowić się, czy model opodat-kowania branży gastronomicznej nie wymaga restrukturyzacji i szerszego zastosowania obniżonej stawki VAT. Można rozwa-żyć wykorzystanie przykładu rumuńskiego, gdzie od czerwca 2015 r. doszło do obniżki stawki VAT na gastronomię (z 24% VAT na 9% VAT), co paradoksalnie pozwoliło zwiększyć wpły-wy z VAT (a przy okazji zwiększyć sprzedaż, z uwagi na obniż-

kę cen)¹. Oczywiście takie działanie zostało powiązane z in-tensywnymi kontrolami fiskalnymi oraz wzrostem poziomu karania (co zmusiło nieuczciwych gastronomów do rozpoczę-cia fiskalizacji), ale niewątpliwie skutecznie ograniczyło szarą strefę w gastronomii.

NAPIWKI

Należy zastanowić się nad ujednoliceniem sposobu naliczania napiwków w branży gastronomicznej, szczególnie w lokalach za-pewniających obsługę kelnerską (restauracje). W tym zakresie, korzystnym (dla budżetu państwa, a także dla obsługi) rozwią-zaniem może być wprowadzenie obowiązkowej opłaty od usłu-gi gastronomicznej w lokalu zapewniającej obsługę (w wysoko-ści 5-10% wartości usługi). Taka opłata stanowiłaby wyłączny przychód osoby realizującej zamówienie, opodatkowany na za-sadach ryczałtowych (np. 10% podatek dochodowy) – podatek pobierałby i rozliczał restaurator. Mogłoby to jednocześnie po-zwolić na zwiększenie udziału transakcji kartowych w odnie-sieniu do napiwków.

SKUTECZNIEJSZE KONTROLE

Aby skutecznie walczyć z szarą strefą, trzeba eliminować ogra-niczenia biznesowe „motywujące” do przejścia w szarą strefę, ale jednocześnie trzeba zwiększać skuteczność i trafność kontroli.

Konieczne jest, aby kontrolerzy stale odwiedzali punkty gastro-nomiczne i weryfikowali rzetelność w wystawianiu paragonów fiskalnych (być może uprawnienia w zakresie kontroli wydania dowodu sprzedaży powinny otrzymać służby, które są najczęściej obecne w terenie, jak Policja czy Straż Miejska).

Jednocześnie, konieczne jest umiejętne typowanie przedsiębior-ców gastronomicznych do kontroli podatkowych i skarbowych pod kątem funkcjonowania w szarej strefie. Dobrym narzędziem w tym zakresie może być Jednolity Plik Kontrolny i dane pocho-dzące m.in. z kas rejestrujących, pod warunkiem, iż administra-cja publiczna będzie dysponować odpowiednimi algorytmami do weryfikacji i typowania (postulat wykorzystania wiedzy i do-świadczeń branży gastronomicznej).

Można również zastanowić się nad doprecyzowaniem przepisu art. 62 Kodeku karno-skarbowego dotyczącego karania za brak wystawienia lub wydania dowodu sprzedaży (faktury, rachun-ku czy paragonu), tak aby było jasne, iż odpowiedzialność kar-ną może ponosić nie tylko przedsiębiorca (restaurator), ale rów-nież obsługa, która nie dopełniła swojego obowiązku służbowego.

1 <http://www.agroberichtenbuitenland.nl/roemenie/wp-content/uploads/sites/22/2015/08/imgm5jzoxif.pdf>

<http://www.business-review.eu/sidebar-featured/anaf-romania-tax-collection-rose-to-2-6-percent-of-gdp-in-january-97321>



SYLWESTER CACEK
Przewodniczący Prezydium
Krajowa Rada Gastronomii i Cateringu



Mówi się, że szara strefa to poważny problem dla budżetu państwa, który trzeba rozwiązywać systemowo. Trudno się nie zgodzić z tym stwierdzeniem. Jednocześnie trzeba pamiętać, że problem z szarą strefą ma też legalny biznes i zmaga się z tym zjawiskiem każdego dnia.

Biznes ograniczają nielogiczne i nadmierne regulacje. One również kreują szarą strefę. Przeciwdziałanie szarej strefie jest więc tworzeniem precyzyjnych, przejrzystych i odpowiednio ukierunkowanych zasad. Wymaga to zrozumienia mechanizmów gospodarczych oraz pomysłu, w jaki sposób dany rynek może być rozwijany i kształtowany.

Powyższe stwierdzenia idealnie pasują do gastronomii – branża wydaje się być przeregulowana, narażona na niespójną i zmieniającą praktykę organów administracji publicznej. Dla wielu „młodych” gastronomów może to być deprimujące i nieświadomie popychać w stronę szarej strefy. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest niewiedza i niezrozumienie gastronomii jako segmentu rynku. Brak gospodarza i jednego dedykowanego partnera ze strony administracji publicznej powoduje, że gastronomia jest pomijana w wielu inicjatywach, zarówno regulacyjnych, jak i ukierunkowanych na budowanie kapitału społecznego.

Ważnym celem działalności Krajowej Rady Gastronomii i Cateringu jako głównego reprezentanta branży gastronomicznej w Polsce jest walka o równą i uczciwą konkurencję na rynku.

Jednym z elementów tej walki jest przeciwdziałanie rozwojowi szarej strefy, w tym tworzenie rozwiązań, które będą zachęcać do pełnej fiskalizacji i legalnego zatrudniania.

Chcemy też podjąć się zadania edukacji konsumentów, gastronomów, dostawców oraz administracji publicznej w zakresie specyfiki branży gastronomicznej. Zrozumienie naszych codziennych wyzwań, mechanizmów działania i budowania oferty, a także wagi gastronomii dla gospodarki i procesu uczenia społeczeństwa, jest bowiem kluczowe dla skutecznego zaplanowania rozwiązań wspierających branżę w dalszym dynamicznym rozwoju.

Cieszymy się, że sytuacja w branży gastronomicznej stała się przedmiotem zainteresowania Inicjatywy Narodów Zjednoczonych Global Compact. Nasze doświadczenie rynkowe i wspólny cel, jakim jest eliminowanie patologii oraz walka o zdrową konkurencję, na pewno posłużą jako bodziec, pozwalający zwrócić uwagę rządzących i opinii publicznej na wyzwania stojące dziś przed branżą. Sprawna administracja, zaangażowany konsument oraz odpowiedzialny restaurator – to jest nasz przepis na udany rynek, na którym konkuruje się wyłącznie ofertą, jakością i efektywnością.

Inne branże

Szara strefa i strefa wyłudzeń to problem całej polskiej gospodarki i społeczeństwa. Potwierdzają to wyniki ankiet przeprowadzonych przez Inicjatywę Narodów Zjednoczonych Global Compact wśród spółek Skarbu Państwa oraz podmiotów współpracujących z Business Centre Club. Informacje wskazane w ankietach jednoznacznie wskazują, iż szara strefa równie mocno godzi w interesy biznesu, co w interesu Skarbu Państwa. Dlatego też wspólnym celem powinno być przeciwdziałanie jej.

BUDOWNICTWO

Branża budowlana historycznie kojarzy się z szarą strefą (rozumianą jako brak rejestrowania obrotu i brak rejestrowania pracy). Podmioty publiczne, które ubiegają się o kontrakty budowlane wskazują, iż problem szarej strefy wciąż istnieje i wymaga podjęcia specyficznych, precyzyjnie sprofilowanych działań.

Spółki Skarbu Państwa podkreślają, że obecny system sam wspiera działania kreujące szarą strefę. Głównym kryterium wyboru wykonawcy na roboty budowlane albo usługi wykonaniowe jest cena. Żeby zdobyć kontrakt, należy dać najkorzystniejszą cenową ofertę, nie ma znaczenia ani jakość, ani to w jaki sposób wykonawca rozliczy się z pracownikami, podwykonawcami czy budżetem państwa.

W rezultacie więc, zwycięzcy przetargów często stosują – szczególnie w odniesieniu do pracowników (praca jest kluczowym „twardym” kosztem przy świadczeniu usług) – różne mechanizmy optymalizujące obciążenia, w tym zatrudnianie na podwójnych umowach bądź zatrudnianie na umowach o dzieło. Powoduje to, iż obniżają oni wydatki (poprawiając wynik na kontrakcie), jednocześnie jednak psując standardy rynkowe i wykorzystując załogę. Większym problemem jest natomiast sytuacja, w której nieuczciwi wykonawcy angażują robotników zupełnie bez umowy („na czarno”) – to nie tylko naruszanie zasad uczciwej konkurencji, ale również wykorzystywanie pracowników oraz narażanie ich życia i zdrowia.

Abstrahując od rozwiązań systemowych związanych z minimalizowaniem kosztów pracy, aby poprawić sytuację w branży budowlanej, należałoby się zastanowić nad modyfikacją warunków przetargowych stosowanych przez podmioty publiczne. Niezbędne jest spójne podejście do podobnych inwestycji, jak również racjonalna ocena (wsparta doświadczeniem i wiedzą branżową) co do kluczowych warunków realizacji danego za-

mówienia. Po wnikliwej analizie może się bowiem okazać, iż to nie cena powinna odgrywać wiodącą rolę, ale np. koncepcja czy pomysł związany z przedmiotem przetargu.

PRODUKCJA I DYSTRYBUCJA FARMACEUTYKÓW

Z informacji przekazywanych przez spółki Skarbu Państwa działające w branży farmaceutycznej, branża jest zainfekowana procederem nielegalnego wywozu farmaceutyków z Polski do innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Proceder ten kreuje więc sytuację, w której wykorzystując różnicę w cenach pomiędzy Polską z wybranymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, dochodzi do nielegalnego przerzutu leków za granicę (analogicznie jak przemysł papierosów i wyrobów spirytusowych do Polski).

W ostatnich latach nasilił się w Polsce proceder wykorzystywania tzw. odwróconego łańcucha dystrybucji leków, w ramach którego apteki zamiast sprzedawać farmaceutyki do pacjentów, przekazywały je do dystrybutorów i hurtowników, którzy natomiast sprzedawali je za granicę. Zgodnie z wynikami kontroli NIK dotyczącymi wykonywania przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie², służba ta nie dysponowała wystarczającymi narzędziami (kompetencje prawne, niski zasób kadrowy, decentralizacja, a tym samym niespójność działań kontrolnych), aby skutecznie przeciwdziałać niekontrolowanemu wywozowi leków za granicę. Nie dochodziło do odpowiedniego monitoringu produktów leczniczych, przez co nie było rzetelnej informacji na temat niedoboru farmaceutyków w Polsce. Stąd też, przed 2015 r. dochodziło do niekontrolowanego (ale w majestacie prawa) wywozu leków z Polski do państw członkowskich zachodniej Unii Europejskiej.

² „Wykonywanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie Prawo Farmaceutyczne”, Informacja o wynikach kontroli NIK, sygn. LZG.410.003.2015

Zmiany legislacyjne wprowadzone w 2015 r., w tym zakaz sprzedaży w ramach tzw. odwrotnego łańcucha dystrybucji, obowiązek raportowania stanów magazynowych i wielkości sprzedaży, obowiązek zgłaszania zamiaru wywozu za granicę produktów leczniczych zagrożonych brakiem dostępności, zwiększenie kar finansowych, umożliwienie Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej dostępu do tajemnicy skarbowej, w pewnym stopniu poprawiły sytuację na rynku farmaceutycznym (wysoka ilość sprzeciwów wobec wywozu leków poza Polskę). Niemniej jednak nie zwiększyła się dostępność pewnych kategorii produktów leczniczych, co wciąż może wskazywać na istnienie patologii na rynku.

Okazuje się bowiem, że proceder wywozu leków z Polski jest na tyle intratny, że zaangażowały się w niego grupy przestępcze. W rezultacie, często dochodzi do tworzenia fikcyjnych placówek leczniczych, których główną rolą jest wystawianie recept, a nie leczenie pacjentów. Tak pozyskane farmaceutyki są następnie przerzucane za zachodnią granicę Polski.

Zgodnie z informacjami płynącymi z Ministerstwa Zdrowia, resort pracuje nad zmianami kluczowych aktów prawnych, żeby zwiększyć skuteczność walki z przestępcami. Kluczowe w tym zakresie (podobnie jak w innych branżach, w których widać znaczący udział szarej strefy) będzie zwiększenie kompetencji służb oraz zapewnienie ich koordynacji. Same rozwiązania materialnoprawne nie wystarczą, jeśli celem jest walka ze zorganizowaną przestępczością. W tym zakresie konieczne są konkretne rozwiązania pozwalające na monitoring wrażliwej działalności oraz jej szybkie wykrywanie i karanie.

PRODUKCJA, IMPORT I SPRZEDAŻ ELEKTRONIKI

Branża zajmująca się produkcją i dystrybucją urządzeń elektronicznych od lat zmagą się z problemem wyłudzenia VAT. Elektronika jest tym asortymentem, który często był wykorzystywany w tzw. karuzelach VAT-owskich, z uwagi na m.in. wysoką cenę jednostkową towaru, wysoki wolumen obrotu oraz wysoki popyt. Niektóre z towarów elektronicznych zostały (lub zostaną) objęte mechanizmem tzw. odwrotnego obciążenia VAT, co stanowi podatkowy mechanizm przeciwdziałania strefie wyłudzeń.

Pomimo punktowych działań administracji skarbowej, proceder wyłudzenia VAT w branży wciąż funkcjonuje. Po uszczelnieniu systemu w odniesieniu do wybranego asortymentu, przestępcy przerzucają się na inne towary. W rezultacie więc, przy braku systemowych rozwiązań, w najlepsze trwa „gra” pomiędzy światem przestępczym i administracją, na której traci budżet państwa i uczciwi konkurenci.

W tym zakresie konieczne jest stopniowe i konsekwentne wdrażanie rozwiązań, które zostały wskazane w niniejszym raporcie. Strefa wyłudzeń to strefa, w której bardzo sprawnie poruszają się przestępcy skarbowi i gospodarczy. Aby skutecznie z nimi walczyć, należy dostosować prawo karne, rozbudować i skoordynować system organów ścigania, a także zdecydowanie zaostrzyć kary (oraz „spowodować” ich rychłość oraz brak możliwości uchylenia się).

Konieczne jest również bardziej holistyczne spojrzenie na branżę i na różne opłaty od niej należne. Nie może być tak, że opłaty i inne parapodatki (np. opłata reprograficzna) są odmienny sposób ściągane z rynku. Dla zachowania równej i uczciwej konkurencji kluczowe jest, aby porównywalne podmioty były tak samo traktowane przez organy publiczne. Inaczej organy same prowadzą do kreowania szarej strefy i budowania nierównowagi na rynku.

TRANSPORT DROGOWY OSÓB

Spółki Skarbu Państwa zwracają uwagę na niepokojący proceder nielegalnego przewozu osób środkami transportu drogowego w międzynarodowej relacji Warszawa – miasta ukraińskie. Proceder ten kreuje nieopodatkowany obrót z tytułu świadczenia usług transportowych, wypiera uczciwą konkurencję na tych trasach, a dodatkowo zwiększa zagrożenie życia i zdrowia pasażerów.

Obywatele polscy i ukraińscy wykorzystując samochody osobowe typu van, organizują regularne przewozy osób pomiędzy Polską i Ukrainą (za wynagrodzeniem). Proceder jest tym bardziej niepokojący, iż początkowym (albo końcowym) przystankiem takich przewozów jest centrum Warszawy, miejsce, gdzie znajduje się największy węzeł przesiadkowy autobusów dalekobieżnych.

Działalność ta jest szkodliwa dla budżetu państwa i konkurencji na rynku, gdyż ewidentnie kreuje szarą strefę. Dodatkowo, nierejestrowany przewóz nie podlega rygorystycznym normom i kontrolom (np. w zakresie czasu pracy kierowców, czy ubezpieczenia przewozu), co naraża na niebezpieczeństwo życie i zdrowie pasażerów. Jednocześnie, w interesie wszystkich jest likwidacja tej działalności, gdyż daje ona podstawy do rozwoju szarej strefy w sprzedaży nielegalnych papierosów i wyrobów spirytusowych.

Proceder jest możliwy, gdyż osoby dokonujące przewozu (oraz osoby przewożone) twierdzą, iż przewóz ma charakter okazjonalny i nieodpłatny oraz że jest realizowany towarzysko (tj. przewożona jest rodzina i znajomi). Policja, Straż Graniczna ani Inspekcja Transportu Drogowego nie są więc w stanie takiego przewozu zakazać, chyba że zgromadzą dowody wskazujące na jego regularność czy zarobkowy charakter.

Zgromadzenie takich dowodów wymaga skoordynowanego działania powyższych służb – możliwa jest rejestracja ilości przejazdów danego samochodu po trasach w Polsce, możliwa jest rejestracja i odnotowywanie osób podróżujących z danym kierowcą (w danym pojeździe), możliwa jest rejestracja częstotliwości przekraczania granicy. Opierając się na tak zgromadzonych informacjach, istnieje szansa dowodzenia, że działalność danej osoby ma charakter zarobkowy, a więc wymaga licencji. Działalność bez licencji powinna być surowo penalizowana (narażanie zdrowia i życia pasażerów), łącznie z ograniczaniem możliwości wjazdu do Polski (jeśli osobą dopuszczającą się czynu zabronionego nie jest obywatel Polski).

3.6.5.

BRANŻA LEASINGOWA

Podmioty z branży leasingowej (leasingodawcy) również zwracają uwagę na problem szarej strefy polegający na zaniżeniu podstawy opodatkowania samochodów osobowych wprowadzanych na rynek polski (branża szacuje, iż jest to wolumen około 600 zdarzeń rocznie). Proceder ten polega na celowym wskazywaniu zaniżonej ceny nabycia pojazdu samochodowego sprowadzanego do Polski, aby określić podstawę opodatkowania podatkiem akcyzowym i VAT.

Rozwiązaniem problemu mogłaby być większa współpraca pomiędzy administracją skarbową i celną oraz branżą, która dysponuje danymi porównawczymi dotyczącymi rynku samochodów.

SKRÓTY

AKTY PRAWNE	
Dyrektywa 2014/42/UE	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej (Dz.U.UE.L z 2014 r. Nr 127, s. 39)
Kodeks karny	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.)
Kodeks karno-skarbowy	ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.)
Kodeks karny wykonawczy	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557 ze zm.)
Pakiet energetyczny	ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1165)
Pakiet paliwowy	ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1052)
Prawo energetyczne	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.)
Prawo własności przemysłowej	ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 1410 ze zm.)
Projekt z dnia 23 września 2016 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług	projekt z dnia 23 września 2016 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw
Projekt z dnia 17 sierpnia 2016 r. rozporządzenia w sprawie warunków stosowania kas	projekt z dnia 17 sierpnia 2016 r. rozporządzenia Ministra Rozwoju w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące
Projekt z dnia 4 października 2016 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym	Projekt z dnia 4 października 2016 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym
Projekt zmian do ustawy o grach hazardowych	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 795)
ustawa o grach hazardowych	ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. (j.t. Dz.U. z 2015 r., poz. 612 ze zm.)
ustawa o podatku akcyzowym	ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (j.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 752 ze zm.)
ustawa o wychowaniu w trzeźwości	ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.)
ustawa o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych	ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (j.t. Dz.U. z 2015 r., poz. 103 ze zm.)
ustawa o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych	ustawa o z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 822 ze zm.)
INSTYTUCJE I ORGANIZACJE	
ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
GIIF	Główny Inspektor Informacji Finansowej
IBnGR	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
MF	Ministerstwo Finansów
MR	Ministerstwo Rozwoju
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
KRGiC	Krajowa Rada Gastronomii i Cateringu
POPiHN	Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego
PPS	Związek Pracodawców Polski Przemysł Spirytusowy
Prokuratura	Prokuratura Generalna
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	Urząd Regulacji Energetyki
Totalizator	Totalizator Sportowy S.A.

POZOSTAŁE	
EKAER	Elektroniczny Drogowy System Kontroli Transportu
EUR	Euro
JPK	Jednolity Plik Kontrolny
Loteria paragonowa	Narodowa Loteria Paragonowa
mld	Miliard
mln	Milion
PLN	Polski złoty
PKPiR	Podatkowa księga przychodów i rozchodów
tys.	Tysiąc
VAT	Podatek od towarów i usług (podatek od wartości dodanej)

Rada Programowa Global Compact Poland

CZŁONKOWIE RADY PROGRAMOWEJ, LIDERZY PROGRAMU PRZECIWDZIAŁANIE SZAREJ STREFIE W POLSCE



ANGELINA SAROTA,
Przewodnicząca Rady Nadzor-
czej, PKN ORLEN S.A.



KRZYSZTOF ZANUSSI
Reżyser/scenarzysta filmowy,
filozof



KRZYSZTOF MICHALSKI
Dyrektor Generalny DIAGEO
Polska Sp. z o.o.



ŁUKASZ ŁAZAREWICZ
Prezes Zarządu,
Totalizator Sportowy Sp. z o.o.

JAIME AGUILERA CARMONA
Prezes Zarządu, Unilever Polska Sp. z o.o.

MICHAŁ BEIM
Członek Zarządu PKP S.A., Ekspert
w dziedzinie komunikacji i transportu

MARIUSZ BOBER
Prezes Zarządu, Grupy Azoty S.A.

DR HENRYKA BOCHNIARZ
Prezydent Konfederacji Lewiatan

DR MICHAŁ BONI
Poseł do Parlamentu Europejskiego,
były Minister Administracji i Cyfryzacji,
były Minister w Kancelarii Premiera
oraz były szef Zespołu Doradców
Strategicznych Premiera

PROF. NADZW. DR HAB. HALINA BRDULAK
Profesor Szkoły Głównej Handlowej w War-
szawie, były kierownik Zakładu Transportu
Międzynarodowego i Logistyki, były Prezes
Międzynarodowego Forum Kobiet

PROF. DR HAB. JERZY BUZEK
Poseł do Parlamentu Europejskiego, były
Prezes Rady Ministrów, były Przewodniczący
Parlamentu Europejskiego

PROF. DR HAB. WOJCIECH CELLARY
Ekspert ds. Elektronicznego Biznesu, Profesor
Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

DR HAB. JAN CHADAM
Prezes Zarządu, Polskie LNG S.A.

PAUL DE COURTOIS
Dyrektor Generalny, BMW Group Polska

KATARZYNA DORYWAŁA
Prezes Zarządu, Wrocławskie
Centrum Badań EIT+

JAROSŁAW DROZD
Współzałożyciel, Akcjonariusz i Prezes Zarządu
Bioelektra Group S.A.

MICHAŁ DROZDEK
Główny Specjalista w Departamencie Metodyki
Kontroli i Rozwoju Zawodowego Najwyższej
Izby Kontroli, były doradca Prezesa Rady Mini-
strów, były doradca Marszałka Sejmu, były szef
Gabinetu Politycznego Ministra Gospodarki

MARIUSZ GACA
Wiceprezes Zarządu ds. Rynku Biznesowego-
Orange Polska S.A.

ANDREAS GIETL
Dyrektor Zarządzający BASF Polska Sp. z o.o

PROF. DR HAB. ANNA GIZA-POLESZCZUK
Proraktor UW ds. rozwoju i polityki finansowej

JANUSZ GÓRSKI
Prezes Schenker Sp. z o.o.

DR MARZENNA GUZ-VETTER
Zastępca Dyrektora i Kierownik Wydziału
Politycznego w Przedstawicielstwie Komisji
Europejskiej w Polsce

MAREK HUZAREWICZ
Prezes Zarządu, Philips Lighting Poland S.A.

DR FILIP KACZMAREK
Wykładowca Uniwersytetu Ekonomiczne-
go w Poznaniu, były Poseł do Parlamentu
Europejskiego

DARIUSZ KAŚKÓW
Prezes Zarządu ENERGA S.A.

prof. dr hab. MICHAŁ KLEIBER
Członek Rzeczywisty PAN,
Prezes PAN w latach 2007–2010,
2011–2014

dr PAWEŁ KOWAL
Polityk, historyk, publicysta, były Poseł
do Parlamentu Europejskiego

prof. dr hab. ANDRZEJ KOŹMIŃSKI
Prezydent Akademii im. Leona Koźmińskiego

MAGDALENA KRUSZEWSKA
Prezes Zarządu Sanofi-Aventis Sp. z o. o.
oraz Nepentes Pharma Sp. z o. o.

ADAM KRZANOWSKI
Prezes Zarządu
Nowy Styl sp. z o.o.

PROF. DR FRANCISZEK KUBICZEK
Przewodniczący Rady Statystyki
przy Prezesie Rady Ministrów,
Profesor Nadzwyczajny ALMAMER Szkoły
Wyższej, Dziekan Wydziału Ekonomicznego,
Doktor Nauk Ekonomicznych

PRZEMYSŁAW KURCZEWSKI
Prezes Zarządu EmiTel Sp. z o.o.

prof. JERZY LANGER
były Prezes Zarządu, Wrocławskie
Centrum Badań EIT+

KRZYSZTOF LISSOWSKI
Generalny Dyrektor, Generalna Dyrekcja
Ochrony Środowiska

ŁUKASZ ŁAZAREWICZ
Prezes Zarządu,
Totalizator Sportowy Sp. z o.o.

dr ANDRZEJ MALINOWSKI
Prezydent Pracodawców
Rzeczypospolitej Polskiej

SIMONA MARINESCU
Dyrektor Biura UNDP ds. Polityki
i Wsparcia Programów w Nowym Jorku

KRZYSZTOF MICHALSKI
Dyrektor Generalny DIAGEO Polska Sp. z o.o.

dr KÁLMÁN MIZSEI
Ekonomista, Szef misji doradczej
Unii Europejskiej na rzecz Reformy
Cywilnego Sektora Bezpieczeństwa
na Ukrainie (EUAM Ukraine),
wykładowca Central European University,
były dyrektor regionalny UNDP na Europę
i kraje Wspólnoty Niepodległych Państw
w randzie Zastępcy Sekretarza Generalnego
Organizacji Narodów Zjednoczonych,
oraz były specjalny przedstawiciel
Unii Europejskiej w Republice Mołdawii

dr PIOTR MONCARZ
Consulting Professor Stanford University,
współzałożyciel i przewodniczący
US-Polish Trade Council

ADAM NIEWIŃSKI
Wiceprezes Zarządu Bank Pekao S.A.

ZBIGNIEW NOWIK
Prezes Zarządu OT Logistics S.A.

JANINA OCHOJSKA
Prezes Zarządu Fundacji,
Polska Akcja Humanitarna

dr med. JAREK OLESZCZUK
Prezes Zarządu
AstraZeneca Pharma Poland

SOLANGE OLSZEWSKA
Założyciel Solaris Bus & Coach S.A.

MICHAŁ OLSZEWSKI
Zastępca Prezydenta
Miasta Stołecznego Warszawy

HENRYK ORFINGER
Prezes Zarządu Dr Irena Eris S.A.

WOJCIECH ORZECH
Prezes PKP Energetyka S.A.

prof. dr. hab. TOMASZ PANEK
Wicedyrektor Instytutu Statystyki
i Demografii, Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie

ANNA PAWLAK-KULIGA
Prezes Zarządu IKEA Retail Polska

MAREK PLURA
Poseł do Parlamentu Europejskiego

ANNA POTOCKA-DOMIN
Wiceprezes Business Centre Club,
Dyrektor Instytutu Interwencji Gospodarczych

dr MAREK PRAWDA
Dyrektor Przedstawicielstwa
Komisji Europejskiej w Polsce

prof. dr hab. BOLESŁAW ROK
Ekspert UNGC do spraw etyki w biznesie
oraz CSR, koordynator merytoryczny
Rady Programowej UNGC w Polsce

WIOLETTA ROŚOŁOWSKA
Prezes Zarządu L'Oréal Polska

KATARZYNA RUDNICKA
Prezes VIVENGÉ

prof. JEFFREY SACHS
Dyrektor Earth Institute
na Uniwersytecie Columbia,
Specjalny Doradca Sekretarza Generalnego
ONZ ds. Milenijnych Celów Rozwoju

ANGELINA SAROTA
Przewodnicząca Rady Nadzorczej,
PKN ORLEN S.A.

MARKUS SIEGER
Prezes Zarządu, Polpharma S.A.

MIROSŁAW SIWIRSKI
Prezes Zarządu, Dyrektor Handlowy PCC
Exol S.A.

KRZYSZTOF SKÓRA
Prezes Zarządu, KGHM Polska Miedź S.A.

SIMON SMITH
Szef Rynku w Polsce i Krajach Bałtyckich
w Nestle

DARIUSZ STEFAŃSKI
Prezes Zarządu PCC Intermodal S.A.

TOMASZ STĘPIEŃ
Prezes Zarządu GAZ-SYSTEM S.A.

WOJCIECH SZPIL
były Prezes Totalizatora Sportowego,
Przewodniczący Zespołu ds. Finansowania,
który powstał w ramach Okrągłego Stołu
Polskiego Sportu

HENRYK WUJEC
były Doradca Prezydenta RP

MUHAMMAD YUNUS
Ekonomista, Laureat Pokojowej
Nagrody Nobla

KRZYSZTOF ZANUSSI
Reżyser, scenarzysta filmowy, filozof

KATARZYNA ZAWODNA
Prezes Zarządu Skanska CDE

prof. TOMASZ ŻYLICZ
Dziekan Wydziału Nauk Ekonomicznych
Uniwersytetu Warszawskiego

OSOBY ZAWIESZAJĄCE CZŁONKOSTWO W RADZIE PROGRAMOWEJ NA CZAS PEŁNIENIA FUNKCJI PUBLICZNYCH:

MARIUSZ GAJDA
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie
Środowiska

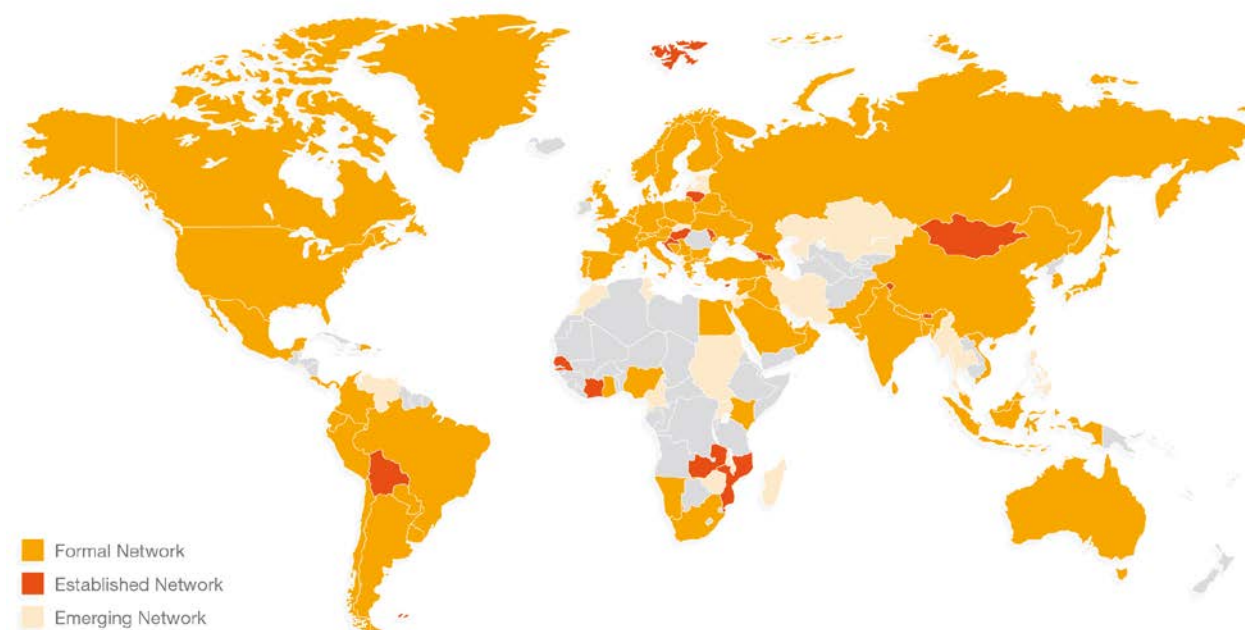
ŁUKASZ HOŁUBOWSKI
Prezes Agencji Rynku Rolnego

prof. dr hab. DANUTA MARIA HÜBNER
Posłanka Parlamentu Europejskiego,
Przewodnicząca Komisji
Spraw Konstytucyjnych Unii Europejskiej

dr JERZY KWIECIŃSKI
Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju,
Członek Komitetu Stałego Rady Ministrów

ANNA STREŻYŃSKA
Minister Cyfryzacji

EWA SYNOWIEC
Główny Doradca,
Dyrekcja Generalna ds. Handlu KE



GLOBAL COMPACT W POLSCE I NA ŚWIECIE

United Nations Global Compact (UNGC) została założona w lipcu 2000 roku z inicjatywy Sekretarza Generalnego ONZ Kofiego Annana. UNGC wzywa sektor prywatny na całym świecie do powiązania swoich strategii biznesowych z uniwersalnymi zasadami z zakresu praw człowieka, standardów pracy, ochrony środowiska i przeciwdziałania korupcji oraz wspierania celów Organizacji Narodów Zjednoczonych. Dzięki temu biznes może stawać się katalizatorem pozytywnych zmian rynkowych korzystnie wpływających na życie ludzi i środowiska. United Nations Global Compact jest największą na świecie biznesową inicjatywą posiadającą ponad 13 500 członków w 170 krajach. UNGC koordynuje działania w ramach UN Business Action Hub, gdzie Organizacja Narodów Zjednoczonych współpracuje z biznesem, aby implementować Cele Zrównoważonego Rozwoju.

Global Compact Network Poland, to jedna z sieci krajowych UNGC, będących organizacjami zarządzanymi na podstawie autoryzacji United Nations Global Compact i prawa krajowego. Global Compact Poland stanowi sekretariat polskich członków UNGC, biuro projektowe oraz lokalny punkt kontaktowy i informacyjny UNGC. Polska sieć została uruchomiona w lipcu 2001 roku wraz z United Nations Development Programme, od 2013 roku prowadzona i zarządzana przez Fundację Global Compact Poland. Jej zadaniem jest promowanie i wdrażanie globalnych inicjatyw UNGC na polskim gruncie oraz odpowiedź na unikalne wyzwania, które na drodze do zrównoważonego rozwoju napotyka sektor prywatny. Wszystkie inicjatywy Global Compact Poland są prowadzone w formule partnerstwa pomiędzy światem biznesu, przedstawicielami administracji oraz instytucji naukowych w Polsce.

WYDAWCA



Global Compact Poland
ul. Emilii Plater 25/64, 00-688 Warsaw, Poland
tel +48 22 646 52 58
e-mail ungc@ungc.org.pl
www.ungc.org.pl

NADZÓR MERYTORYCZNY



Kamil Wyszkowski
General Director
Global Compact Poland



Łukasz Kolano
Deputy Director
Global Compact Poland

DYREKTOR PROJEKTU



Maria Shmelova
Koordynator Programu,
Przeciwdziałanie Szarej Strefie
2014-2020"

ZESPÓŁ ANALITYCZNY PwC



Tomasz Barańczyk
Partner zarządzający,
Dział Doradztwa Podatkowego



Tomasz Kassel
Partner, Lider Zespołu
Podatków Pośrednich



Jan Tokarski
Dyrektor, Lider Zespołu
Postępowan Podatkowych
i Doradztwa Regulacyjnego

ZESPÓŁ

Zuzanna Pałejko, Izabela Kowalczyk

TŁUMACZENIE Global Compact Poland
PROJEKT GRAFICZNY I SKŁAD
(projekt okładki) Sebastian Bieganik, Agata Skupniewicz
KOREKTA JĘZYKOWA: Krystyna Skupniewicz
DRUK Mazowieckie Centrum Poligrafii
WARSZAWA 2016

ISBN 978-83-946251-3-9

SPECJALNE PODZIĘKOWANIA DLA

MINISTERSTWA FINANSÓW
MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI
MINISTERSTWA ROZWOJU
MINISTERSTWA ZDROWIA
MINISTERSTWA SKARBU PAŃSTWA
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
INSTYTUTU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATURY KRAJOWEJ

GLOBAL COMPACT W BRAZYLII, KANADZIE I NIEMCZECH
ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU (OECD)
BIURA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH DS. NARKOTYKÓW I PRZESTĘPCZOŚCI (UNODC)

PARTNERÓW ZAANGAŻOWANYCH W REALIZACJĘ PROGRAMU „PRZECIWDZIAŁANIE SZAREJ STREFIE 2014-2020”:

PARTNERZY



PARTNER MERYTORYCZNY PROGRAMU



