



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Zapis stenograficzny**  
**(1117)**

75. posiedzenie  
Komisji Spraw Unii Europejskiej  
w dniu 30 września 2009 r.

VII kadencja

### Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o ratyfikacji Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Bośnią i Hercegowiną, z drugiej strony, sporządzonego w Luksemburgu dnia 16 czerwca 2008 r. (druk senacki nr 665, druki sejmowe nr 2247 i 2334).
2. Informacja na temat komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli” (program sztokholmski) wraz ze stanowiskiem rządu w tej sprawie – sygnatura Komisji Europejskiej COM (2009) 262.
3. Projekt decyzji Rady UE upoważniającej Rzeczpospolitą Polską do stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 287 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej – wraz z projektem stanowiska rządu w tej sprawie – sygnatura Komisji Europejskiej COM (2009) 435.
4. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady UE w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (przekształcenie) – wraz z projektem stanowiska rządu w tej sprawie – sygnatura Komisji Europejskiej COM (2009) 427.
5. Wnioski nierozpatrywane – propozycje – sygnatury Komisji Europejskiej: COM (2009) 474, COM (2009) 470, COM (2009) 445, COM (2009) 441, COM (2009) 436, COM (2009) 424, COM (2009) 197.

*(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 00)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Edmund Wittbrodt)*

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Otwieram posiedzenie Komisji Spraw Unii Europejskiej.

Witam wszystkich obecnych na naszym posiedzeniu, szczególnie serdecznie chciałbym powitać gości. Z Ministerstwa Sprawiedliwości przybyli do nas pan minister Piotr Kluz, pan dyrektor Tomasz Darkowski i pani prokurator Beata Hlawacz. Prosimy tutaj do stołu. Z Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej – przeczytam po kolei – przybył pan Paweł Kasprzyk, pan jest specjalistą, z Ministerstwa Spraw Zagranicznych pan dyrektor Andrzej Misztal, witamy, z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pan minister Piotr Stachńczyk i pani naczelnik Beata Czczółka. Witamy państwa. To na razie wszyscy goście.

Kworum komisji jest. Już się bałem, że będzie problem, bo – jak już mówiłem panu ministrowi – dzisiaj od rana są problemy na lotniskach, padł system elektroniczny, coś tam się stało, bilety są wypisywane ręcznie, i to nie tylko w Gdańsku, ale także, jak się okazuje, na innych lotniskach. Może teraz już wszystko działa, ale rano tak było.

Proszę państwa, porządek posiedzenia przewiduje cztery punkty merytoryczne, a w piątym zawarta jest informacja o wnioskach, których nie będziemy rozpatrywać.

Czy są uwagi do tego porządku? Nie ma.

Wobec tego od razu przechodzimy do omawiania punktu pierwszego porządku obrad. Jest to rozpatrzenie ustawy o ratyfikacji Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Bośnią i Hercegowiną, z drugiej strony, sporządzonego w Luksemburgu 16 czerwca 2008 r. Jest to zawarte w drukach sejmowych nr 2247 i nr 2334.

Bardzo bym prosił pana ministra albo pana dyrektora – nie wiem, kto będzie referował, aha, pan dyrektor – o krótkie przedstawienie projektu tej ustawy.

Bardzo proszę.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Prawno-Traktatowego  
w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Andrzej Misztal:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Generalnym celem układu, który jest przedmiotem prac na dzisiejszym posiedzeniu komisji, jest określenie podstaw i kierunków dialogu politycznego, współpracy i handlu między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, w tym również Rzeczpospolitą Polską, a Bośnią i Hercegowiną.

---

Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu dosyć szeroko reguluje współpracę Unii Europejskiej z Bośnią i Hercegowiną. Obejmuje on następujące najważniejsze elementy. Po pierwsze, określa on warunki dialogu politycznego z Bośnią i Hercegowiną, który ma promować jej pełną integrację ze wspólnotą państw demokratycznych oraz stopniowe zbliżenie z Unią Europejską. Po drugie, określa warunki wzmocnienia współpracy regionalnej, łącznie z perspektywą utworzenia stref wolnego handlu w regionie Bałkanów Zachodnich. Po trzecie, ustanawia perspektywę utworzenia strefy wolnego handlu między Wspólnotą Europejską a Bośnią i Hercegowiną w terminie do pięciu lat po wejściu w życie tego układu. Po czwarte, określa warunki przepływu osób, ułatwiania zakładania przedsiębiorstw, świadczenia usług, płatności bieżących i przepływu kapitału. Po piąte, zawiera zobowiązania Bośni i Hercegowiny do zbliżania jej prawa do prawa unijnego, szczególnie w kluczowych kwestiach rynku wewnętrznego. Po szóste, określa warunki szerokiej współpracy z Bośnią i Hercegowiną między innymi w kwestiach sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa oraz, po siódme, ustanawia warunki utworzenia Rady Stabilizacji i Stowarzyszenia, która ma nadzorować wprowadzanie w życie zapisów układu, a także Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia i Parlamentarnego Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia.

Ratyfikacja układu pozwoli na pogłębienie i przyspieszenie integracji Bośni i Hercegowiny z Unią. Jest to oczywiście bardzo istotny element realizacji perspektywy europejskiej dla państw regionu Bałkanów Zachodnich. Bliższe powiązanie tego kraju z Unią Europejską przyczyni się do umocnienia stabilności polityczno-gospodarczej zarówno tego państwa, jak i regionu.

Polska oczywiście popiera zawarcie układu ze względu na wzrastające w ostatnim okresie obroty handlowe z Bośnią i Hercegowiną, a także zainteresowanie polskich podmiotów dalszym powiększaniem tej wymiany. Układ pozwoli na ustalenie warunków handlu na zasadzie dwustronnej umowy, która będzie zawierać obopólne koncesje w dostępie stron do rynków towarowych.

Jeśli chodzi o tryb związania się układem, to chciałbym nadmienić, że przyjęcie rozwiązań zawartych w układzie przez Wspólnoty Europejskie nastąpiło w drodze wyrażenia przez Radę Unii zgody na zatwierdzenie układu, zgodnie z art. 310 w związku z art. 300 ust. 2 i ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Ze względu na mieszany charakter układu, wynikający z zakresu kompetencji Wspólnot, który jest określony w traktatach ustanawiających Wspólnotę Europejską, stronami będą zarówno Wspólnota, jak i państwa członkowskie. W związku z tym wejście w życie przedmiotowego układu wymaga przeprowadzenia odpowiedniej procedury, czyli wyrażenia zgody na związanie się również w państwach członkowskich, dlatego podjęliśmy tę procedurę.

Ponieważ układ ten dotyczy współpracy politycznej oraz w szerszym kontekście uczestnictwa naszego kraju w organizacji międzynarodowej, podlega on ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 konstytucji.

Zwracam się z prośbą o pozytywne rekomendowanie przez Wysoką Komisję projektu ustawy o ratyfikacji przedmiotowego układu. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo panu dyrektorowi.

Proszę państwa, można zadawać pytania, proszę o udział w dyskusji.

Czy są pytania?

Proszę bardzo, pan senator Wojciechowski.

**Senator Grzegorz Wojciechowski:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!  
Zapytam bardzo krótko. Jaki jest potencjał gospodarczy oraz – to może oddzielnie – rolnictwa Bośni i Hercegowiny? Tak bardzo ogólnie.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Proszę bardzo, Panie Dyrektorze.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Prawno-Traktatowego  
w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Andrzej Misztal:**

Niestety muszę uczciwie odpowiedzieć na pytanie pana senatora Wojciechowskiego, że nie mam danych na ten temat.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Proszę bardzo, pan senator Czelej.

**Senator Grzegorz Czelej:**

Mam takie pytanie. Jakie są w tej chwili stosunki polityczne między Serbią a Bośnią i Hercegowiną oraz jak ta sprawa wygląda na tle historycznym? Dziękuję.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję.  
Może pozbieramy pytania.  
Bardzo proszę, pan senator Głowski.

**Senator Piotr Głowski:**

Pierwsze pytanie dotyczy warunków przepływu osób. W informacji, którą otrzymaliśmy, mówi się o całkowitym zwolnieniu tego rynku, jeśli chodzi o Polskę i Bośnię. Pytanie drugie dotyczy rynku, handlu między tymi dwoma krajami.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.  
Panie Dyrektorze, może jeszcze takie pytanie. Jaki jest stan, jeżeli chodzi o proces ratyfikacji, we wszystkich państwach Unii Europejskiej? Czy to jest początek, czy to jest już końcówka? W którym jesteśmy momencie?  
Czy są jeszcze jakieś pytania?  
Jeśli nie ma, to bardzo proszę, Panie Dyrektorze.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Prawno-Traktatowego  
w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Andrzej Misztal:**

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Stosunki polityczne między Bośnią i Hercegowiną a Serbią to zawsze duży problem. Jak wiadomo, Bośnia i Hercegowina zarówno terytorialnie, jak i politycznie jest złożona z kilku części, jest państwem o charakterze federalnym. Jeśli chodzi o Serbię, to chciałbym powiedzieć, że fakt, że częścią składową Bośni i Hercegowiny jest tak zwana Republika Serbska, oczywiście wpływa na szczególną pozycję Republiki Serbii zarówno w regionie, jak i w tym państwie. Znane są – oczywiście mogę powiedzieć na ten temat szerzej – sytuacje, w których wewnętrzna polityka czy też wewnętrzne stosunki w Bośni i Hercegowinie, zarówno układ partyjny, jak i wybory – mówimy o tym, że Bośnia i Hercegowina w zasadzie jest w permanentnym stanie wyborów do parlamentu, do władz miejscowych – są uzależnione w dużej mierze od wpływu Serbii.

Oczywiście trzeba pamiętać o tym, że procesy polityczne czy też działania, które są podejmowane przez Unię Europejską, mają na celu stabilizowanie sytuacji w regionie. Identyfikacja jak w przypadku Bośni i Hercegowiny, przynajmniej co do celów, układ o stabilizacji i stowarzyszeniu został podpisany z Serbią. Nasz rząd jeszcze nie wszczął procedury ratyfikacji tego układu, ale stanie się to w najbliższym czasie.

Celem tworzenia tej infrastruktury ze wszystkimi państwami, które powstały po rozpadzie byłej Jugosławii, jest wciągnięcie ich do procesów normalizacyjnych, utworzenie instytucji, które nadzorowałyby procesy polityczne i rozwiązywanie poprzez dialog różnych problemów, w tym również problemów historycznych, które wszyscy znamy i które doprowadziły do krwawych konfliktów zbrojnych. Na obecnym etapie, jak się wydaje, nie ma większych napięć, jeśli chodzi o stosunki dwustronne między Bośnią i Hercegowiną a Serbią.

Jeśli chodzi o przepływ osób i handel, to dysponuję szerszym uzasadnieniem do wniosku o ratyfikację przedmiotowego układu i jeżeli pan senator chciałby, to mogę oczywiście przytoczyć odpowiedni fragment...

*(Senator Piotr Głowski: Ja to czytałem, ale chciałbym potwierdzenia...)*

Tak, tak.

*(Senator Piotr Głowski: Nie będzie żadnych barier?)*

Nie będzie żadnych barier.

Chciałbym podkreślić, że sami – oczywiście trzeba pamiętać o zachowaniu wszelkich proporcji – byliśmy w takiej sytuacji, kiedy Polska, aspirując do członkostwa w Unii Europejskiej, miała podpisany układ stowarzyszeniowy ze Wspólnotami. Układ ten przewidywał określone kroki, zarówno prawne, jak i o innym charakterze, polityczne, które przybliżałyby nasz kraj do Unii Europejskiej. Efektem między innymi działania tego układu, ale także późniejszych zobowiązań, jest nasze członkostwo w Unii Europejskiej.

W tej chwili trudno przewidzieć, w jakiej perspektywie miałyby nastąpić szersza integracja z Bośnią i Hercegowiną, ale postanowienia układu niewątpliwie zbliżają, również pod względem gospodarczym, również pod względem przepływu osób, kapitału, współpracy handlowej, dostosowania systemów finansowych, płatniczych czy nawet nomenklatu-

ry celnej, do przyszłej nieskrępowanej wolnorynkowej współpracy między Unią Europejską i państwami członkowskimi z jednej strony a Bośnią i Hercegowiną z drugiej strony.

Trzecie pytanie to było pytanie pana przewodniczącego. Jeśli chodzi o proces ratyfikacji, to nie mogę w tej chwili znaleźć dokładnych danych i podać, jakie państwa już ratyfikowały ten układ, pewnie powinienem je ze sobą mieć, przepraszam za to, ale mogę powiedzieć, że to jest początek. Jeśli dobrze pamiętam, to do tej pory pięć krajów ratyfikowało ten układ. Ze strony Wspólnot Europejskich jest on zatwierdzony, tak jak powiedziałem, na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Pan senator, pan przewodniczący Maciej Klima.

**Senator Maciej Klima:**

Panie Przewodniczący! Panie Dyrektorze!

Rozpatrywana i omawiana dzisiaj ratyfikacja dotyczy niejako dwóch składowych: układu o stabilizacji i układu, o którym pan wspomniał, nawiązując do przeszłej sytuacji Polski, o stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i państwami członkowskimi. Ja mam do pana takie pytanie. Z tego, co rozumiem, układ o stabilizacji... Powiem tak. Układ polityczny, gospodarczy, społeczny jest niestabilny i my mamy w jakimś stopniu wpłynąć na wzrost stabilizacji.

Mam do pana jeszcze jedno pytanie. Czy w związku z tym nie powinniśmy zawrzeć i ratyfikować tego układu w momencie, w którym ta stabilizacja w jakimś stopniu – nie wiem, określonym ramowo czy ustalonym w czasie rozmów politycznych – zostanie zrealizowana? Wie pan, to jest układ o stabilizacji. O jakiej stabilizacji? Chodzi mi o to wyjaśnienie. Widzi pan, pan tu bardzo ładnie nawiązał do sytuacji Polski, wspomniał pan, że Polska jako kraj korzystała z układu o stowarzyszeniu, ale nie było tam mowy o stabilizacji.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Pan dyrektor, bardzo proszę.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Prawno-Traktatowego  
w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Andrzej Misztal:**

Panie Przewodniczący!

W przypadku Polski oczywiście nie było mowy o stabilizacji, dlatego że mieliśmy stabilny rząd, jak zwykle to bywa w przypadku państwa prawa, sytuacja była jasna. W przypadku Bośni i Hercegowiny oraz kilku państw tego regionu, wiadomo, pewne zaszłości polityczne i historyczne powodują, że region jako taki jest ciągle niestabilny, do tego skład etniczny oraz, można powiedzieć, polityczny Bośni i Hercegowiny, tak jak już powiedziałem, prowadzą do tego, że Bośnia i Hercegowina jako kraj jest krajem potencjalnie niestabilnym.

Odpowiadając na pytanie, czy nie lepiej poczekać na pełniejszą stabilizację i potem zawrzeć ten układ, pragnę zwrócić uwagę na to, że państwa regionu Bałkanów Zachodnich są objęte paktem stabilizacyjnym już od wielu lat. Pakt stabilizacyjny został sformułowany przez Unię Europejską i słowa „o stabilizacji” w nazwie układu oznaczają tak naprawdę „o dalszej stabilizacji”.

Oczywiście są tu dwie szkoły. Można czekać na pełną stabilizację stosunków wewnętrznych w Bośni i Hercegowinie, ale układ ten generalnie ma ustanowić takie ramy instytucjonalne i ramy dialogu, które rzeczywiście pomogą temu państwu osiągnąć pełną stabilizację. Pewne oznaki są już dostrzegalne, dlatego że można nawet nie zaryzykować stwierdzenie, tylko powiedzieć, że jeżeli działają demokratyczne instytucje polityczne, jeżeli naród Bośni i Hercegowiny przystosował się i przywykł do...

*(Głos z sali: Naród czy narody?)*

Naród w sensie pewnej zbiorowości obywateli danego państwa, mam na uwadze oczywiście wszystkie grupy etniczne.

...jeżeli naród przyzwyczał się do tego, że regularnie bierze udział w wyborach i wyraża swoją wolę w ten sposób, a nie poprzez wzniecanie konfliktów, to już jest pewna polityczna wartość. Sam mam doświadczenia, jeśli chodzi o Bośnię i Hercegowinę, dlatego że w 1998 r. byłem obserwatorem z ramienia Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie właśnie w tym kraju, w części serbskiej, w Republice Serbskiej. Byłem bardzo zaskoczony tym, jak miejscowi ludzie, prości ludzie są przywiązani do tych demokratycznych instytucji, na przykład do wyborów. To było coś, co było warte docenienia i właśnie ten układ docenia wszystko to, co oni tam zrobili.

### **Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie ma.

Proszę państwa, sytuacja jest taka, że prawie we wszystkich dokumentach Unii Europejskiej mówi się o perspektywie dalszego rozszerzania Unii i przy tej okazji wymieniane są państwa bałkańskie. Mnie się wydaje, że ratyfikacja układu o stabilizacji i stowarzyszeniu to jest pokazanie pewnej perspektywy, to jest – zresztą tak jak mówi pan dyrektor – rzucenie pewnego rodzaju koła ratunkowego, budowanie pewnego pomostu, tworzenie dla tych państw szansy, perspektywy, o której wszyscy mówimy. Wiemy, że to nastąpi, ale jak długo będzie trwała stabilizacja i przyjmowanie pewnych standardów nie tylko formalnie, lecz także w praktyce, trudno powiedzieć. Są zresztą przykłady innych państw bałkańskich, które – wydawałoby się – są dużo bliżej, a nawet państw członkowskich Unii Europejskiej, w których nadal są problemy, dotyczące chociażby korupcji itd. Okazuje się, że jest to długi proces.

Niemniej jednak, proszę państwa, tak jak mówił pan dyrektor, Sejm przyjął ustawę o ratyfikacji bez poprawek i wyraża zgodę na dokonanie przez prezydenta RP ratyfikacji. Ja myślę, że my też mamy świadomość tej perspektywy. Stawiałbym wniosek, aby nasza komisja również zaproponowała Senatowi wyrażenie zgody na dokonanie przez prezydenta ratyfikacji tego układu o stabilizacji i stowarzyszeniu.

Czy są inne propozycje w tej sprawie?

Jeżeli nie ma, to głosujemy, bo w tym przypadku musimy głosować.

Kto jest za przyjęciem stanowiska komisji, w którym zalecamy Senatowi wyrażenie zgody na ratyfikację? (10)



Kto się wstrzymał? (0)

Kto jest przeciwny? (0)

Dobrze. Dziękuję.

Zatem jednomyślnie komisja będzie zalecała Senatowi wyrażenie zgody na dokonanie ratyfikacji przez prezydenta.

Jest nam jeszcze potrzebny senator sprawozdawca. Ja bym proponował, żeby senatorem sprawozdawcą był pan senator Grzegorz Czelej, który jest w naszej komisji, a jednocześnie w Komisji Spraw Zagranicznych, dlatego że ten projekt będą opiniowały obie komisje.

Czy pan senator wyraża zgodę?

(*Senator Grzegorz Czelej*: Tak.)

Jest zgoda.

Czy są inne propozycje? Nie ma. Komisja wyraziła zgodę, aby pan senator Grzegorz Czelej był sprawozdawcą komisji.

Dziękuję bardzo. Dziękuję panu dyrektorowi.

Zamykam ten punkt.

Zanim przejdziemy do omawiania następnego punktu porządku obrad, chciałbym powitać kolejnych naszych gości. Z Ministerstwa Finansów przybył pan minister Maciej Grabowski wraz z osobami towarzyszącymi, panią dyrektorką Jolantą Gumienną i głównym specjalistą, panią Kamilą Zakrzewską. Witamy.

Proszę państwa, w punkcie drugim zaplanowaliśmy informację na temat „Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, jest to tak zwany program sztokholmski, i stanowiska rządu w tej sprawie. Dokument ten oznaczony jest symbolem COM (2009) 262.

Bardzo proszę, Panie Ministrze, bo chyba pan minister będzie nam to referował, króciutko, mam nadzieję, chociaż dokument jest obszerny.

Bardzo proszę, Panie Ministrze, tyle, ile trzeba.

### **Podsekretarz Stanu**

### **w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji**

### **Piotr Stachańczyk:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Program sztokholmski to jest kolejny wieloletni program, będący kontynuacją działań w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tym obszarze, w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, praca opiera się na kolejnych pięcioletnich programach. Pierwszy był program z Tampere, drugi to nadal realizowany program haski, a to jest trzeci program.

Zgodnie z procedurą przygotowywania tego dokumentu, 10 czerwca bieżącego roku Komisja Europejska opublikowała komunikat „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”. W okresie wakacyjnym państwa członkowskie zgłaszały pisemne uwagi do tego dokumentu. Kolejnym etapem prac były bilateralne konsultacje organizowane przez Szwecję, która obecnie sprawuje prezydencję w Unii Europejskiej. Delegacja polska, składająca się z przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Sprawiedliwości w randze

podsekretarzy stanu, odbyła takie konsultacje w Sztokholmie 8 września. Te konsultacje prowadzone są z wszystkimi krajami członkowskimi. Do 20 października prezydencja szwedzka zobowiązała się przedstawić nową wersję tego dokumentu, uwzględniającą stanowiska krajów członkowskich lub też nie, w każdym razie wersję po analizie tych stanowisk.

Jeśli chodzi o sam dokument, to jest to dokument, który wyznacza, myślę, dość ambitne cele na przyszłość na podstawie dotychczasowych osiągnięć, poczynionych postępów i wniosków z realizacji dotychczasowych programów. Składa się on z czterech zasadniczych części, z których trzy pozostają w gestii resortu spraw wewnętrznych i administracji, a jedna w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości. W gestii MSWiA pozostają, jak powiedziałem, trzy części. Pierwsza z nich, „Działania na rzecz praw obywateli – Europa praw”, dotyczy tego, aby Europa stała się jednolitym obszarem ochrony praw podstawowych z zagwarantowaniem poszanowania człowieka i jego godności oraz innych praw. Rozdział „Ochrona obywateli – Europa, która chroni” to jest rozdział dotyczący konieczności przygotowania strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, poprawy bezpieczeństwa, poprawy w sferze ochrony życia i zdrowia obywateli. I wreszcie „Promowanie społeczeństwa bardziej integracyjnego – Europa solidarna” to jest rozdział w zasadniczej części poświęcony zamierzeniom w obszarze imigracji i azylu.

Program sztokholmski z istoty swojej jest programem politycznym, zawierającym ogólne kierunki działania Unii Europejskiej na lata 2010–2014, dlatego nie zawiera on na przykład informacji dotyczących źródeł finansowania, bo będą one wprowadzane dopiero w momencie tworzenia na podstawie tego programu konkretnych projektów.

Jeśli chodzi o części pozostające w gestii MSWiA, to co do zasady Polska popiera zaproponowany komunikat, jednakże wnieśliśmy do tego dokumentu wiele uwag. Wskazaliśmy na to, że naszym zdaniem działania powinny być efektywne i pragmatyczne, a tworzenie nowych instrumentów prawnych powinno uwzględniać możliwość ich efektywnego wdrożenia do krajowych systemów prawnych i w każdym przypadku zakładać skuteczny mechanizm ewaluacji, który pozwoli na ocenę przyjmowanych dokumentów. W zakresie prawa europejskiego w obszarze spraw wewnętrznych w naszej opinii należy doprowadzić do uproszczenia i kodyfikacji prawa. Bardzo dobre doświadczenia wiążą się z przyjętym kodeksem granicznym Schengen oraz też już przyjętym kodeksem wizowym Schengen, które to akty zastąpiły wiele wcześniejszych aktów prawnych Unii w tych obszarach. Zaznaczyliśmy również, że naszym zdaniem potrzebne są bardziej skuteczne mechanizmy nadzoru nad działalnością agencji unijnych ze strony Rady Unii Europejskiej, takich agencji jak Europol, CEPOL, Frontex czy Agencja Praw Podstawowych.

Ponadto wskazaliśmy, że tworzenie skutecznego zintegrowanego systemu zarządzania granicami nie może stanowić przeszkód wjazdu na terytorium Unii Europejskiej w przypadku osób uprawnionych, a tworzenie wszelkich instrumentów związanych z informatyzacją, w tym również systemów dotyczących wjazdu, musi zostać poprzedzone analizą dotychczasowych prac w zakresie Systemu Informacyjnego Schengen II, które przebiegają z bardzo dużymi opóźnieniami i w trakcie których popełniono wiele błędów. Uważamy, że bez przeanalizowania tych błędów i wyciągnięcia wniosków nie jest możliwe rozpoczynanie kolejnych znaczących przedsięwzięć informatycznych w ramach Unii Europejskiej.

Popieramy wzmocnienie i rozwój koordynacyjnej roli agencji Frontex, czyli tej agencji, która zabezpiecza granice unijne, ale – choć tego nie ma w dokumencie, to powiem, że ze strony niektórych państw członkowskich były tego typu wskazania – jesteśmy i będziemy przeciwni tworzeniu europejskiego korpusu granicznego, czyli europejskiej wspólnej straży granicznej.

W obszarze azylu i migracji popieramy działania mające na celu pogłębienie współpracy z państwami trzecimi, państwami pochodzenia emigrantów, państwami tranzytowymi, usprawnienie tej współpracy, bo to jest tak naprawdę podstawowa droga do rozwiązania problemów migracyjnych, z którymi Unia się boryka.

Jeśli chodzi o sprawy wewnętrzne, to popieramy utworzenie europejskiego urzędu wsparcia azylowego. Myślę, że urząd ten powinien powstać w ciągu najbliższego roku. Nie chcemy jednak, aby urząd ten miał kompetencje o charakterze operacyjnym, czyli na przykład prowadził postępowania czy wydawał decyzje, to ma pozostać w gestii państw członkowskich. Urząd ten ma zapewnić współpracę, koordynację działań, wymianę informacji, wymianę najlepszych praktyk, wspólne szkolenia, wspólną współpracę z państwami trzecimi, ale nie powinien zastępować organów migracyjnych państw członkowskich.

Jeśli chodzi o rozwiązania dotyczące migracji i azylu, to uważamy, że także pewne terminy wymagają pogłębionej analizy. Sądzimy, że zwłaszcza w sytuacji kryzysu niektóre terminy w tym dziale są zbyt ambitne i zakończenie niektórych prac w roku 2013, który jest tam wskazany, może być trudne. Wydaje nam się, że powinniśmy unikać sytuacji, w których będziemy musieli w trakcie wykonywania programu modyfikować ten program, przesuwać terminy. Lepszym rozwiązaniem jest szczegółowa analiza programu przed jego przyjęciem, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości realizacji wskazanych w nim zadań.

Bardzo popieramy i uważamy za bardzo cenne w tym programie przede wszystkim kwestie zabezpieczenia korzystania z praw i wolności obywatelskich, w tym kwestie przystąpienia Unii jako takiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Uważamy za celowe powstanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii. Uważamy za bardzo istotne podkreślenie tu zjawiska handlu ludźmi oraz wykorzystywania seksualnego dzieci i pornografii dziecięcej jako podstawowych problemów, z którymi należy walczyć w ramach Unii Europejskiej, oraz tego, że Unia Europejska powinna działać tak, aby walczyć z tym także w innych krajach. Będziemy wspierać również wszelkie działania dotyczące rozwiązywania problemu narkotyków i narkomanii.

Jeśli chodzi o prawo migracyjne, to – tak jak mówiłem – jesteśmy zainteresowani i popieramy kierunek mający na celu konsolidację i uproszczenie tego prawa, bo naszym zdaniem obecnie nawet dla samych zainteresowanych jest ono zdecydowanie zbyt skomplikowane. Tymczasem skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi, gdyby to się udało przynajmniej w części, byłoby jednym z ogromnych osiągnięć tego programu, bo to jest kwestia, która obecnie stanowi jeden z zasadniczych problemów Unii Europejskiej.

Reasumując, powiem, że dokument, jeśli chodzi o zakres działania MSWiA, jest dla nas akceptowalny, choć – tak jak powiedziałem – zgłosiliśmy do niego uwagi i czekamy teraz na kolejną jego wersję, tym razem autorstwa prezydencji szwedzkiej.

Ostateczne przyjęcie dokumentu planowane jest na grudzień bieżącego roku, czyli po przedstawieniu propozycji przez Szwedów będzie jeszcze miesiąc na dalsze

rozmowy, konsultacje, wyjaśnienia, a w grudniu Rada Europejska powinna ten dokument przyjąć.

Jeśli chodzi o rozdział „Ułatwienie życia obywateli – Europa sprawiedliwości”, to – jak sądzę – pan minister sprawiedliwości przedstawi stanowisko w tej sprawie. Dziękuję.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Od razu poproszę pana ministra.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości  
Piotr Kluz:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Pan minister przedstawił już w swoim wystąpieniu wszystkie szczegóły dotyczące ratyfikacji, dotyczące przyjęcia tego planu. Ja chciałbym tylko uzupełnić, że ma to być plan na lata 2010–2014. Również przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości bardzo aktywnie uczestniczą w ustaleniu założeń do tego planu. Szczegóły, które mają być zawarte w tym planie na kolejne pięć lat, odnoszą się do spraw karnych, do spraw cywilnych i do ogólnego ułatwienia dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Mówiąc o aktywnym uczestnictwie Polski, o uczestnictwie przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, miałem na myśli pana dyrektora Darkowskiego, któremu z przyjemnością przekażę głos.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Bardzo proszę, Panie Dyrektorze.

**Zastępca Dyrektora  
Departamentu Współpracy Międzynarodowej  
i Prawa Europejskiego  
w Ministerstwie Sprawiedliwości  
Tomasz Darkowski:**

Dziękuję bardzo.

Tak naprawdę jeszcze nawet wczoraj byliśmy na spotkaniu trio prezydencji, przyszłej prezydencji Polski, przyszłej prezydencji duńskiej i prezydencji cypryjskiej, i wymienialiśmy uwagi na temat potencjalnych priorytetów Polski i tych dwóch pozostałych państw, które powinny zostać zamieszczone w programie sztokholmskim.

To, co obecnie znajduje się w tym programie, jest dla nas bardzo interesujące i zasadniczo, podobnie jak w przypadku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, popieramy wszystkie pomysły, ale również z pewnymi uwagami, wątpliwościami bądź też wnioskami racjonalizatorskimi.

Zarówno w zakresie spraw cywilnych, jak i karnych podstawową rolę w polityce unijnej odgrywa zasada wzajemnego uznawania orzeczeń. My jak najbardziej

chcemy rozwijać tę zasadę. Jej praktycznym przykładem jest europejski nakaz aresztowania, z którego Polska bardzo często korzysta. Innym przykładem, o którym się tak często nie mówi, ale który ma bardzo konkretny wpływ na życie obywateli, jest uznanie orzeczeń w sprawach cywilnych lub w sprawach małżeńskich, gdy na przykład osoba, która wzięła rozwód w innym państwie członkowskim, bez problemu może uznać ten rozwód w Polsce, bądź też gdy miała na przykład umowę handlową zawartą z drugą stroną, będącą przedsiębiorcą w Niemczech, bez żadnych problemów może przeprowadzić postępowanie sądowe w Polsce lub w Niemczech, w zależności od tego, które państwo ma jurysdykcję, a następnie ten wyrok egzekwować.

Niestety, obecnie jest to powiązane z pewnym elementem utrudniającym egzekucję, mianowicie z tak zwanym sądowym stwierdzeniem wykonalności, ma to bardzo ładną łacińską nazwę, mianowicie *exequatur*. Obecnie obowiązujące rozporządzenia przewidują taką procedurę, a czasami może być ona bardzo uciążliwa. Był taki przypadek, odnotowaliśmy w historii taki przypadek, gdy polski wierzyciel próbował wyegzekwować coś we Włoszech i wyznaczono rozprawę, która miała stwierdzić wykonalność orzeczenia sądu polskiego, na 2012 r., w tym postanowieniu wyznaczono nawet salę rozpraw, a wszystko się działo w 2005 r. To są przykłady, które pokazują, że należy dążyć do uproszczenia procedur. Polska to popiera, jednakże widzimy tu konieczność wzmocnienia gwarancji procesowych stron, zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i w postępowaniu karnym.

Jeżeli chodzi o postępowanie karne, to podnoszony był postulat, który pojawiał się już od jakiegoś czasu, jeszcze w prezydencji niemieckiej, by stworzyć katalog praw procesowych. Państwa członkowskie zajmują różne stanowiska wobec tego postulatu. My tak naprawdę zgadzamy się z tym, że w obecnym porządku prawnym istnieje konieczność doprecyzowania dla wszystkich państw pewnych gwarancji, czego przykładem jest chociażby projekt decyzji ramowej o prawie do tłumaczenia, który był niedawno omawiany także podczas posiedzenia tej komisji. Wydaje nam się, że zarówno komisja, jak i my wskazaliśmy praktyczną potrzebę podjęcia tego typu działań.

Kolejnym działaniem, w sprawie którego Polska widzi konieczność przyjęcia regulacji, są inicjatywy legislacyjne w zakresie spraw cywilnych, zmierzające do poprawy skuteczności egzekucji. W szczególności to jest kwestia wyjawiania i zabezpieczania, zajmowania i zabezpieczania rachunków bankowych znajdujących się w innym państwie członkowskim, a także kwestie dotyczące transgranicznego ujawniania praw pochodzących na przykład z papierów wartościowych czy też wierzytelności. W tym zakresie nie ma jeszcze konkretnych regulacji unijnych, są tylko bardzo ogólne przepisy, które można wykorzystywać. Tego typu działania z pewnością usprawniłyby obrót gospodarczy i podejrzewamy, że byłyby jakimś naszym niewielkim wkładem, wkładem resortu sprawiedliwości w walkę z kryzysem gospodarczym, który obecnie panuje w Europie.

W odniesieniu do spraw karnych pojawił się postulat, aby harmonizować prawo karne materialne oraz prawo karne procesowe, przynajmniej pewne ich elementy. W odniesieniu do harmonizacji prawa materialnego zasadniczo występujemy z zastrzeżeniami, dlatego że tak naprawdę trudno znaleźć wartość dodaną tego typu legislacji, tym bardziej że po zagłębieniu się w szczegóły okazuje się, że Unia Europejska ma bardzo ograniczone możliwości podejmowania działań ze względu na podstawy prawne traktatowe. To prowadzi do tego, że decyzje ramowe, przyjmowane na podstawie

jakiegoś konkretnego artykułu traktatu, są bardzo kazuistyczne, a to z kolei wpływa na fragmentację prawa polskiego, bo podczas implementacji dokonuje się podobnego rozbitcia według jakichś kazuistycznych, zupełnie nieznajdujących odzwierciedlenia w praktycznych potrzebach kategorii, które dotychczas były bardzo ładnie, systemowo ułożone.

Jeśli chodzi o harmonizację pewnych praw procesowych, to wspomniałem, że widzimy potrzebę uregulowania pewnych gwarancji, co do tego nie ma wątpliwości, ale nie chcemy, aby ta harmonizacja była nadmierna i prowadziła na przykład do zmiany podstawowych zasad systemów karnych, w szczególności do zmian podstawowych zasad procesowych, takich jak choćby kwestia postępowania dowodowego. Z jednej strony w Europie jest doktryna nazywana *fruits of poisoned tree*, która zakazuje rozpatrywania dowodów uzyskanych z naruszeniem pewnych reguł proceduralnych, a z drugiej strony czy na drugim biegunie jest obowiązująca u nas doktryna pełnej dopuszczalności, bo tak naprawdę kwestia dopuszczalności dowodu leży w zakresie uznania sędziego. Tak że to są podstawowe kwestie z zakresu spraw cywilnych i karnych, do których mieliśmy jakieś uwagi lub wątpliwości.

Są jeszcze dwie kwestie horyzontalne, o których warto wspomnieć. Jedna z nich to kwestia wzmocnienia systemu szkolenia sędziów i prokuratorów. Wydaje się to bardzo cenną inicjatywą, dlatego że cały system uznawania wzajemnych orzeczeń opiera się na wzajemnym zaufaniu, a w tej chwili dostrzegamy jego brak. Widzimy na przykład brak zaufania polskich sędziów do sądów rumuńskich, do sądów bułgarskich, brak zaufania sędziów brytyjskich do sądów polskich. Wydaje nam się, że pewne działania szkoleniowe czy też działania, tak to nazwę, zapoznawcze sędziów mogłyby dość łatwo wyeliminować brak zaufania.

Druga kwestia to kwestia rozwijania technologii informatycznych dla celów wymiaru sprawiedliwości, to jest kwestia połączenia istniejących w poszczególnych państwach rejestrów, rejestrów karnych oraz rejestrów cywilnych. Przyniosłoby to ogromny pozytywny efekt z punktu widzenia przeciętnego obywatela, być może niezauważalny bezpośrednio, ale pośrednio z pewnością byłby to ogromny krok naprzód, dlatego że zwiększyłoby to przejrzystość obrotu gospodarczego, usprawniłoby działanie organów zobowiązanych do ścigania przestępstw, gdyż bez problemu można by było uzyskać pełną historię karną osoby, która tak naprawdę ma czyste konto w innym państwie członkowskim. Te działania należy wspierać. Polska zdecydowanie opowiada się za rozwijaniem tego typu zobowiązań i działań faktycznych. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo, Panie Dyrektorze.

Proszę państwa, zanim oddam państwu głos, chciałbym powiedzieć o takiej sprawie. My rozpatrujemy ten dokument niejako pod szyldem informacji na temat, my nie będziemy tu podejmowali żadnych decyzji, nie będziemy przyjmowali żadnego stanowiska, traktujemy go jako informację. Tak jak mówił pan minister Stachańczyk, jest to jeszcze w trakcie konsultacji i okazuje się, że w przyszłym tygodniu będzie miała miejsce konferencja COSAC, na której odbędzie się dyskusja na ten temat. To jest niejako jeszcze jeden etap konsultowania w innym układzie, dlatego to jest niezwykle ważne.

Generalnie pewnie jest tak – tak jak mówią panowie ministrowie – że jest to bardzo potrzebny dokument, bo działania o charakterze scalającym, ujednocającym są konieczne chociażby z tego powodu, że potrzeba bezpieczeństwa jest chyba jedną z największych potrzeb. Gdy się śledzi eurobarometr, to, czego oczekują ludzie od wspólnego działania, to okazuje się, że jest to właśnie zapewnienie bezpieczeństwa.

Tak jak panowie ministrowie mówią, te działania idą w dobrym kierunku, ale trzeba wykorzystać to, co miało miejsce dotychczas, ażeby to skutecznie wdrażać, ażeby to było w ogóle możliwe do wdrażania, bo mogą być z tym różne problemy. Chodzi o to, żeby to było stosunkowo proste, żeby nie było nadmiernych regulacji. To jest ważne. To samo dotyczy wykorzystania doświadczeń z Schengen związanych ze sprawami informatycznymi. Jeżeli tego nie wykorzystamy, to możemy powtarzać błędy, które wcześniej popełniliśmy.

Pan minister Stachańczyk mówił, że to jest dokument właściwie polityczny, że jest to pewna deklaracja, komunikat, który będzie się przekładał na dyrektywy i inne regulacje unijne, nad których szczegółami będziemy dyskutowali później. Pewnie jest tak, że im lepiej w tych zapisach ogólnych będzie wyrażona ta koncepcja czy wizja, którą my chcemy przekazać, tym łatwiej będzie ją potem realizować w praktyce. Mnie się wydaje, że chyba tak trzeba na to patrzeć. A być może uwagi, które rząd nam przedstawił, dobrze byłoby zgłosić też na konferencji COSAC, tam, gdzie spotkają się parlamentarzyści.

Ja miałbym jedno pytanie. W materiałach, które otrzymaliśmy, na stronie 4 jest akapit mówiący o tym, że Polska ma nadzieję, że Komisja oprócz uporządkowania dotychczasowych działań dokona skrupulatnej ewaluacji transpozycji już istniejących aktów prawnych Unii, a także przy tej okazji zastanowi się nad przyczynami braku lub nieprawidłowej ich implementacji przez niektóre państwa członkowskie itd. Czy można by usłyszeć coś więcej na ten temat? Jakie to są nieprawidłowości i o które państwa członkowskie chodzi? Co autor miał na myśli, formułując ten akapit? Nie wiem, czy pan minister Stachańczyk, czy pan...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Piotr Stachańczyk:**

Jeśli chodzi o ewaluację transpozycji istniejących aktów prawnych, to doświadczenia ostatniego okresu, przynajmniej w zakresie działania naszego resortu, pokazują, że jest to problem istotny. Klasycznym przykładem aktu prawnego, którego transpozycja budziła ostatnio dość poważne dyskusje, jest dyrektywa dotycząca swobody przepływu osób w ramach Unii Europejskiej. Sytuacja wyglądała tak, że część krajów wskazywała na być może nawet celowość zmiany tej dyrektywy, tymczasem potem Komisja Europejska przygotowała komunikat i w tym komunikacie pokazała krajom członkowskim błędy, jakie one popełniły podczas transpozycji tej dyrektywy, pokazała, jakie możliwości stwarza ta dyrektywa w obecnym kształcie, i wyjaśniła, dlaczego ona nie musi być wcale zmieniana. To jest jedna kwestia.

Druga kwestia. Naszym zdaniem w przypadku niektórych dokumentów unijnych nie bierze się pod uwagę kosztów. Zwłaszcza w obecnej sytuacji, w sytuacji kryzysowej,

chcielibyśmy, aby Komisja dokonała oceny transpozycji niektórych dokumentów właśnie pod kątem tego, że być może one są niewykonywane przez kraje członkowskie z uwagi na bardzo poważne koszty, jakie te kraje musiałyby ponieść w sytuacji kryzysu. Zastanawiamy się, czy nie powinno się tego faktu uwzględnić, ewentualnie dokonać wydłużenia okresów implementacji tych dokumentów.

Jeżeli mamy mówić o racjonalnym kształtowaniu prawa w przyszłości, to najpierw musimy – i o to też tu chodzi – dokonać oceny tego prawa, które w tym zakresie już zostało przyjęte, zbadać – i to jest rola Komisji – czy wszystkie kraje to przyjęły, a jeżeli przyjęły, to czy przyjęły właściwie. Gdy ten proces zostanie zakończony, to dopiero wtedy można mówić o nowych aktach prawnych. Chodzi o to, aby nie prowadzić pewnego rodzaju wyścigu, nie doprowadzać do sytuacji, w której nim kraje skończyły przyjmować jeden akt prawny w jakimś obszarze, to już pojawia się następny. We wskazanym akapicie stanowiska chodzi nam o te trzy elementy.

### **Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Moim zdaniem to się mieści również w tej zasadzie, o której dużo się mówi w Unii, lepszej regulacji. To jest tego element. Jeżeli nie dokona się oceny i nie wykaże się, że zmiany, które chce się wprowadzać, rzeczywiście dają szansę na uzyskanie określonych efektów, to nie ma sensu tego ruszać. To trzeba zrobić, to jest jeden z istotnych elementów.

Proszę bardzo, czy są pytania, czy też panowie ministrowie i pan dyrektor tak szczegółowo przedstawili informację, że jest to wystarczające? Nie ma pytań.

Wobec tego bardzo dziękuję za przedstawienie informacji i za materiał, który otrzymaliśmy i z którym mogliśmy się zapoznać. Komisja przyjmuje informację na temat komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli, czyli programu sztokholmskiego.

Dziękuję panom ministrom i osobom towarzyszącym za udział w posiedzeniu i za wszelkie przekazane nam informacje.

Zamykam ten punkt.

Przechodzimy do rozpatrzenia punktu trzeciego porządku obrad. Jest to projekt decyzji Rady upoważniającej Rzeczpospolitą Polską do stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 287 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.

Resortem wiodącym jest Ministerstwo Finansów, a rozpatrujemy ten punkt w trybie art. 6.

Poprosiłbym pana ministra Grabowskiego o krótkie przedstawienie projektu decyzji.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Maciej Grabowski:**

Dziękuję.

Witam państwa.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Sprawa jest, jak sądzę, stosunkowo prosta, bo ma już dość długą historię. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej jeszcze w grudniu ubiegłego roku wystąpił do Komisji o derogację na trzy lata. Chodzi o to, aby obowiązkowi objęcia systemem VAT podlegały te



przedsiębiorstwa, które mają obrót powyżej 30 tysięcy euro, a nie – jak to jest w tej chwili w dyrektywie – 10 tysięcy euro. Uważaliśmy, że małe przedsiębiorstwa powinny być zwolnione z tego obowiązku. Jest to głównie problem kosztów, bo obowiązki związane z rejestracją zdarzeń objętych przepisami z zakresu VAT są w małych przedsiębiorstwach, rzecz jasna, proporcjonalnie wyższe niż w dużych.

W następstwie tego w sierpniu Komisja przekazała Radzie wniosek dotyczący decyzji Rady. Rzecz jasna my podtrzymujemy nasze stanowisko z ubiegłego roku, żeby przyznać Polsce tę derogację. Tutaj innego rozwiązania być nie może. 18 września na posiedzeniu grupy roboczej do spraw podatkowych dokonano uzgodnień w sprawie tego wniosku. Zgłoszono trzy zastrzeżenia, ale wyłącznie formalne, chodzi o to, że ten wniosek musi zostać poddany konsultacjom, tak jak dzisiaj na naszym posiedzeniu, z trzema parlamentami narodowymi. Jesteśmy niemalże przekonani, że w krótkim czasie, to znaczy na posiedzeniu Ecofin, Rada podejmie taką decyzję. Nie wiem, czy to wyjaśnienie jest wystarczające. Jeżeli będą pytania czy prośba o dodatkowe informacje, to rzecz jasna służę swoją osobą. Dziękuję.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

Poproszę pana senatora Jana Wyrowińskiego o uwagi do tego projektu.

**Senator Jan Wyrowiński:**

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze! Szanowni Państwo!

To jest dowód na to, że jednak na wniosek pojedynczego państwa można coś zmienić w dyrektywie itd. Korzystamy z tego naszego prawa. Powody, dla których Polska to uczyniła, zostały przez pana ministra przedstawione, a w większym zakresie zaprezentowane są w dokumentach, które otrzymaliśmy. Warto dodać, że ma to być uczynione dwustopniowo. Prawda? Najpierw do 20 tysięcy, a potem, już docelowo, do 30 tysięcy. Firmy, które mają taki obrót, nie będą musiały być poddane reżimowi podatku VAT. I cóż? Odnotowując to jako sukces Polski, trzeba odnieść się do tego pozytywnie. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Z tego, co rozumiem, pan senator też proponuje, aby komisja pozytywnie zaopiniowała projekt decyzji. Tak?

*(Senator Jan Wyrowiński: Oczywiście, dobrze pan rozumie.)*

Dobrze.

Zanim przejdziemy do opiniowania, chciałbym się dowiedzieć, czy są pytania albo uwagi.

Proszę bardzo, pan senator Gorczyca.

**Senator Stanisław Gorczyca:**

Panie Ministrze, mam takie pytanie. Jak to w praktyce może wyglądać? Chodzi mi o czas. Od kiedy byłby okres przejściowy z kwotą 20 tysięcy, a od kiedy obowiązywałoby 30 tysięcy?

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów  
Maciej Grabowski:**

Dziękuję.

Jedno słowo wyjaśnienia. Derogacja daje nam prawo do stosowania limitu trzydziestotysięcznego, ale zamierzeniem rządu jest wprowadzanie tego dwustopniowo właśnie ze względu na skutki budżetowe. Proponujemy, mamy taki projekt legislacyjny, zgodnie z którym limit dwudziestotysięczny wszedłby w życie od 1 stycznia 2010 r. – skutki budżetowe tego rozwiązania wyniosłyby około 300 milionów zł, o tyle byłyby mniejsze wpływy budżetowe – a od 2011 r. obowiązywałaby ta kwota docelowa, czyli 30 tysięcy.

*(Senator Stanisław Gorczyca: Od stycznia?)*

Tak, od stycznia, bo u nas rok podatkowy to jest rok kalendarzowy.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, pan senator Głowski.

**Senator Piotr Głowski:**

W materiale, który państwo przesłaliście, jest informacja o tym, że dodatkowo trzysta sześćdziesiąt tysięcy podatników, przedsiębiorców mających obroty między 10 tysięcy a 30 tysięcy, będzie mogło skorzystać z tego zwolnienia. Tak to należy rozumieć? Dodatkowo, w stosunku do dzisiejszego stanu.

Czy byłaby możliwość – wiem, że to troszeczkę wykracza poza temat dzisiejszego spotkania – uzyskania informacji, jaka jest ogólna liczba podmiotów, których obroty mieszczą się w przedziale od 0 do 30 tysięcy euro, oraz wszystkich zarejestrowanych podmiotów? Chodzi o to, żeby wiedzieć, jaka to jest skala.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Panie Ministrze, bardzo proszę.

*(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Maciej Grabowski: Może poproszę panią dyrektor, żeby mnie wsparła w informacjach statystycznych.)*

Proszę bardzo, pamięć pana ministra.

**Zastępca Dyrektora  
Departamentu Podatku od Towarów i Usług  
w Ministerstwie Finansów  
Jolanta Gumienna:**

Dziękuję bardzo.

Jeśli chodzi o dane, które są zawarte w materiale, to trzysta sześćdziesiąt tysięcy to jest cała populacja poddana badaniu, która może z tego skorzystać i która wykazała

obroty powyżej 10 tysięcy euro. Zaś ewentualnie skorzystać mogą na tym podmioty w liczbie około dziewięćdziesięciu tysięcy. Na podstawie naszych szacunków wynikało, że one będą czerpały z tego największej korzyści.

Przygotowując szacunki, wzięliśmy pod uwagę zarówno te kwestie, które wskazują na uproszczenia, czyli brak naliczonego podatku należnego, ograniczona księgowość, jak i te koszty, które by były zmniejszone. Z tych obliczeń wyszło nam, że skorzysta z tego o dziewięćdziesiąt tysięcy więcej podatników niż obecnie.

Populacja wszystkich podatników liczy półtora miliona. Jeśli chodzi o małych podatników, to w bazie mamy ich około stu dwudziestu czterech tysięcy. Tak przedstawiają się dane. Dziękuję.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo za szczegółowe informacje.

Czy są jeszcze jakieś pytania?

Proszę bardzo, pan senator.

**Senator Lucjan Cichosz:**

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze!

Moje pytanie brzmi następująco. Czy podmioty aktualnie prowadzące działalność gospodarczą, które zostały objęte systemem VAT, pod rządami nowej dyrektywy zostaną z tego zwolnione, nie będą musiały być objęte tym systemem? Aktualnie limit jest niższy i niektóre podmioty już są płatnikami VAT. Ja pytam o to, czy jeżeli to rozwiązanie wejdzie w życie, to podmioty, które już są płatnikami VAT, będą mogły z tego zrezygnować. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Panie Ministrze, bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów  
Maciej Grabowski:**

Wysoka Komisjo, to nie będzie zmiana dyrektywy, tylko dotycząca nas derogacja. Jeżeli ten przepis wejdzie w życie, to podmioty, które są zarejestrowane i objęte systemem VAT, w tym systemie zostaną, ale mogą zrezygnować ze składania deklaracji i w pewnym sensie nie należeć do systemu, czyli nie składać deklaracji, nie rozliczać się z VAT itd., jednak numer związany z rejestracją w systemie VAT zachowają.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, pan senator Gruszka.

**Senator Tadeusz Gruszka:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Panie Ministrze, pytanie pierwsze. Czy zmniejszone dochody do budżetu zostały uwzględnione w budżecie na 2010 r., który był teraz przyjmowany na posiedzeniu Rady Ministrów? To pierwsze pytanie.

Drugie pytanie kieruję do pani dyrektor. Ja jeszcze raz bym prosił o wytłumaczenie, dlaczego z tej grupy trzystu sześćdziesięciu tysięcy przedsiębiorców dwustu siedemdziesięciu tysiącom podatników nie opłaci się skorzystanie z dobrodziejstwa tego wniosku naszego rządu. Zostało to wytłumaczone niejasno, dlatego jeszcze raz proszę o wyjaśnienie. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Panie Ministrze, bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów  
Maciej Grabowski:**

Szacunki wpływów z VAT w przyszłym roku przewidują zmniejszenie dochodów o te 300 milionów, o które pan senator pytał. A jeśli chodzi o statystykę, to znowu poproszę o pomoc panią dyrektor.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Bardzo proszę, Pani Dyrektor.

**Zastępca Dyrektora  
Departamentu Podatku od Towarów i Usług  
w Ministerstwie Finansów  
Jolanta Gumienna:**

Dziękuję bardzo.

Otóż trzeba tu zaznaczyć, że istotą tego zwolnienia podmiotowego jest brak odliczeń podatku naliczonego, dlatego że istotą podatku od wartości dodanej podatku VAT jest podatek naliczony i podatek należny. Prawda? Z jednej strony to jest podatek, który jest uiszczany do administracji podatkowej, a z drugiej strony podmiot może go sobie zneutralizować w postaci odpisów. W przypadku podatników zwolnionych uproszczone jest rozliczenie tego podatku i uproszczona jest księgowość. Podatnik nie wykazuje wtedy podatku należnego, nie musi wystawiać faktur VAT, ale jednocześnie nie ma możliwości skorzystania z odliczeń. W związku z tym nie zawsze podmiotom opłaca się taka działalność, w zdecydowanej większości korzystają one z odliczeń i neutralizują poniesione w ten sposób koszty.

Liczyliśmy tutaj wszystkie za i przeciw, łącznie z możliwością zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów tych w postaci podatku dochodowego, bo w tym przypadku on tu znajdzie swoje przełożenie. Z naszych obliczeń wynika, że na trzysta sześćdziesiąt tysięcy podmiotów – jeszcze raz podkreślam tę liczbę – dziewięćdziesiąt tysięcy potencjalnie będzie odnosiło korzyści, czyli w ich przypadku niejako na skali kosztów i korzyści nastąpi przesunięcie w stronę korzyści i oni ewentualnie będą mogli skorzystać z tego systemu.

Jeszcze raz chciałabym podkreślić to, co już powiedział pan minister, że jest to system fakultatywny, można, ale niekoniecznie trzeba z niego skorzystać. Podmiot ma tu wybór. Jeżeli na podstawie rachunku ekonomicznego okaże się, że dla podmiotu bardziej korzystne będą reguły ogólne i korzystanie z odpisów podatku naliczonego, to wówczas bez przeszkód będzie on mógł stosować reguły ogólne.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze pytania? Z tego, co rozumiem, wszystko jasne.

Mamy zatem wniosek pana senatora Wyrowińskiego, aby komisja pozytywnie zaopiniowała projekt decyzji. Tak? Zmierza to w dobrym kierunku.

**Senator Jan Wyrowiński:**

Istotna jest tutaj kwestia fakultatywności, a także to, że na przykład kontrahenci małych firm życzą sobie rozliczeń VAT. Wtedy firma, jeżeli nawet jej się to, że tak powiem, nie opłaca, to aby pozostać na rynku, musi pozostać w tym systemie. To też jest okoliczność, która wymaga fakultatywności w przypadku tego typu ułatwienia.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

To jest dobre rozwiązanie.

Proszę państwa, czy są propozycje innych wniosków niż ten, który przedkłada pan senator Wyrowiński, aby komisja pozytywnie zaopiniowała projekt decyzji? Nie ma.

Wobec tego przyjmujemy pozytywną opinię komisji w sprawie projektu decyzji Rady.

Zamykamy ten punkt.

Przechodzimy teraz do rozpatrzenia punktu kolejnego, czwartego. Jest to wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej, chodzi o przekształcenie.

Bardzo proszę pana ministra o przedstawienie tego projektu rozporządzenia.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów  
Maciej Grabowski:**

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

W tej chwili obowiązuje rozporządzenie Rady w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej z 2003 r. Projekt ten zakłada, tak jak pan przewodniczący powiedział, przekształcenie.

Można powiedzieć, że ma on dwa cele. Po pierwsze, chodzi o to, żeby poprawić jego formę czysto legislacyjną i udoskonalić go od strony technicznej. Druga sprawa, na której się skupię, ma charakter merytoryczny. Chodzi o to, aby dążyć do zacieśnienia współpracy między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o zwalczanie przestępstw w nadużywaniu podatku od wartości dodanej, przede wszystkim w formie po-

prawy wymiany informacji między administracjami. W tej chwili jest system VIES i system Eurocanet. Maja być one udoskonalone.

Pewne nasze wątpliwości dotyczące tego projektu wynikają z obawy o to, czy ostateczne zapisy nie będą sprzeczne z naszymi zapisami, dotyczącymi ochrony danych osobowych oraz kontroli skarbowej. Generalnie jesteśmy za taką współpracą. Uważamy, że problemy podnoszone przez niektóre państwa członkowskie – na przykład Wielką Brytanię czy Niemcy, które mówią o tym, że skala wyłudzeń, jeśli chodzi o system podatku VAT, jest znaczna i jest ona również związana z obrotem fakturami między państwami członkowskimi – wymagają takiej współpracy, wymagają takiej współpracy w znacznie większym zakresie niż jest ona prowadzona do tej pory. Stąd co do kierunku jesteśmy jak najbardziej za tym, ale – tak jak powiedziałem – pewne nasze wątpliwości były związane z zapewnieniem zgodność z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych.

Tak jak zaprezentowałem, przed nami na pewno jeszcze długa droga legislacyjna. To nie jest rozporządzenie, które może szybko wejść w życie. Tutaj będzie miała zastosowanie zasada jednomyślności. Niezależnie od tego z naszego punktu widzenia wydaje się, że docelowo, mimo pewnych nakładów, które będziemy musieli ponieść, jeśli chodzi o systemy informatyczne związane z wymianą informacji, będzie to dla nas korzystne. Po prostu przestępstw związanych z VAT będzie mniej również w Polsce. Dziękuję.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo, Panie Ministrze.

Poproszę pana senatora Jana Wyrowińskiego o uwagi.

**Senator Jan Wyrowiński:**

Dziękuję.

Panie Ministrze! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Tak jak wspomniał pan minister, ma to być dosyć istotna modyfikacja istniejącego rozporządzenia z 2003 r. Po drodze był rok 2006 i wtedy pojawił się komunikat dotyczący tej bolesnej sprawy. Chciałbym panom senatorom uświadomić, że według szacunku, który przedstawiła wówczas pani komisarz, prezentując ten komunikat, straty wynikające z oszustw podatkowych, wszystkich, a więc dotyczących też akcyzy i podatków bezpośrednich, szacowane są na 200–250 miliardów euro. To jest około 2–2,5 produktu krajowego całej Unii, *gross domestic product* całej Unii. Gdybyśmy spojrzeli na przykład na skalę programów ratunkowych, które są w tej chwili wdrażane, to są to kwoty znacznie większe albo porównywalne. Szacuje się, że straty wynikające z fałszerstw i wyłudzeń związanych ze stosowaniem podatku VAT stanowią w tym około 60 miliardów euro. Jak sądzę, nie mamy takich szacunków dla Polski. Tak jak pan minister powiedział, został przedstawiony taki komunikat, powołano również grupę Anti Tax Fraud Strategy, której celem jest zminimalizowanie tych strat.

Proponuje się dwa kierunki działań. Jeden z nich ma charakter dość radykalny i prowadziłby do tego, aby zmienić również pewne sposoby naliczania podatku VAT. Propozycja takich rozwiązań znajduje się, można powiedzieć, na stole, ale wzbudza ona różne reakcje i, jak dotychczas, nie ma zgody w tym zakresie. Proponowane są też

działania, które mają usprawnić wymianę informacji, uczynić ją bardziej efektywną, i one uzyskały akceptację. Wyrazem tej akceptacji jest przedłożona propozycja zmian tego rozporządzenia.

Chciałbym jeszcze podkreślić, że zasadniczym celem tego rozwiązania jest podniesienie jakości i zwiększenie zakresu wymiany między państwami członkowskimi informacji dotyczących transakcji transgranicznych, tak jak mówił pan minister, w szczególności takich, w których miejsce opodatkowania jest różne od miejsca, w którym podmiot dostarczający towary lub świadczący usługi ma stałą siedzibę. Tutaj potrzebna jest szybka wymiana informacji i dostęp do danych na przykład o firmie itd. To jest niezwykle ważne. To wymaga kompatybilności baz danych i oczywiście nakładów na to, aby systemy informatyczne stały się kompatybilne, aby się nawzajem komunikowały.

Moje pytanie do pana ministra jest następujące. Czy jest przygotowana jakaś ocena tego, ile musimy wydać, ile musimy zaangażować środków w to, aby w przypadku, gdy zmiana tego rozporządzenia stanie się rzeczywistością, efektywnie uczestniczyć w tej współpracy?

Drugie pytanie. Jest taka instytucja, ona się nazywa bodajże OLAF, instytucja unijna, która bada sprawy dotyczące przestępstw podatkowych. Ona jest otwarta również dla państw członkowskich, państwa członkowskie, jak sądzę, mogą się zwracać do tej instytucji z prośbą o opinię, o analizę pewnych spraw. Czy Polska korzysta z tej możliwości? Czy są przykłady tego, że zwracaliśmy się do tej instytucji z prośbą o zbadanie jakichś spraw dotyczących przestępstw podatkowych? Przed nami oczywiście jest jeszcze kwestia podatku akcyzowego i podatków bezpośrednich, ale VAT jest najłatwiejszym, można powiedzieć, polem do różnego rodzaju kombinacji, w szczególności o charakterze, jak to się mówi w różnych dokumentach, karuzelowym. Chodzi na przykład o firmy de facto nieistniejące itd., itd. Znamy te historie również z naszych doświadczeń.

Oczywiście moja rekomendacja jest pozytywna i zwracam się o to, aby komisja odniosła się pozytywnie do tego wniosku. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Były dwa pytania.

Czy są jeszcze inne pytania albo uwagi do projektu? Na razie nie widzę chętnych.

Panie Ministrze, bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów**

**Maciej Grabowski:**

Dziękuję bardzo.

Pan senator słusznie wskazał na to, o czym ja nie powiedziałem, mianowicie na to, że czas dostarczenia informacji, szybkość wymiany informacji jest tu niejako kwestią kluczową, ponieważ w ramach obecnego systemu VIES informacja o podatnikach jest przekazywana, ale jeżeli trzeba sprawdzić konkretną transakcję, to odbywa się to na żądanie i trwa to znacznie, znacznie dłużej. Ten problem jest tu zaakcentowany

najmocniej, chodzi o to, żeby informacje o konkretnych transakcjach mogły być dostarczane znacznie szybciej.

Co do tego, ile to może kosztować, jeśli chodzi o tę stronę informatyczną, to w tej chwili nie jesteśmy w stanie tego powiedzieć. Nie wiemy, jaki kształt ostatecznie przyjmie to rozporządzenie. Trzeba jednak powiedzieć, że my cały czas inwestujemy w e-podatki, w tym w te projekty, które służą do wymiany informacji z innymi administracjami podatkowymi. Jest to też w pewnym sensie nasza niezależna działalność. Chodzi o to, żeby te systemy były z informatyzowane i żeby informacja przepływała szybciej. To zostanie niejako włączone, jeżeli to rozporządzenie wejdzie w życie, w plan dotyczący e-podatków, który i tak rząd polski, Ministerstwo Finansów realizuje.

Jeśli chodzi o szczegółowe pytanie dotyczące OLAF, to z posiadanych przez mnie informacji, z mojej wiedzy wynika, że OLAF zajmuje się głównie dochodami własnymi Unii, w związku z tym obejmuje zakresem swojego działania głównie cła. A czy jest tam również VAT? Wydaje mi się, że chyba w ograniczonym zakresie, nie w takim zakresie, o jakim dzisiaj tu mówimy, nie w zakresie wykrywania przestępstw transgranicznych, które polegają na przykład na wykorzystywaniu tak zwanej karuzeli, czyli przerzucaniu VAT między krajami i potem między fikcyjnymi podmiotami itd. Z mojej wiedzy wynika, że działalność OLAF nie jest na to nastawiona. Nie wiem, czy pani...

*(Głos z sali: Nie było współpracy w tym zakresie...)*

Aha. W tym zakresie nie prowadziliśmy współpracy z OLAF.

#### **Przewodniczący Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Czy urodziły się jeszcze jakieś pytania? Nie widzę zgłoszeń.

Wobec tego jest propozycja, aby komisja pozytywnie zaopiniowała projekt rozporządzenia Rady.

Czy są inne głosy w tej sprawie? Nie ma.

Wobec tego, Panie Ministrze, komisja pozytywnie opiniuje projekt rozporządzenia Rady.

Dziękuję bardzo panu ministrowi i paniom, które panu towarzyszą.

Zamykam punkt czwarty.

Punkt piąty to jest propozycja prezydium, aby nie rozpatrywać dokumentów o symbolach COM (2009) 474, 470, 460, 453, 445, 441, 436, 424 i 197. Gdyby były inne opinie, to bardzo proszę o sygnał. Wtedy będziemy mogli wrócić do tych tematów.

Proszę państwa, w ten sposób wyczerpaliśmy porządek obrad. W przyszłym tygodniu nie ma posiedzenia komisji, ale jest posiedzenie Senatu.

Dziękuję bardzo za udział w posiedzeniu. Do widzenia.

Zamykam posiedzenie komisji.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 19)*





Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851