

Raport Instytutu Sobieskiego

Nr 15/2005

2005 07 07

„Opodatkowanie paliw - skąd się biorą mafie paliwowe”

Ryszard Sowiński

TWORZYMY IDEE DLA POLSKI



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: (022) 826 67 47
tel.: (022) 211 12 75
fax: (022) 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

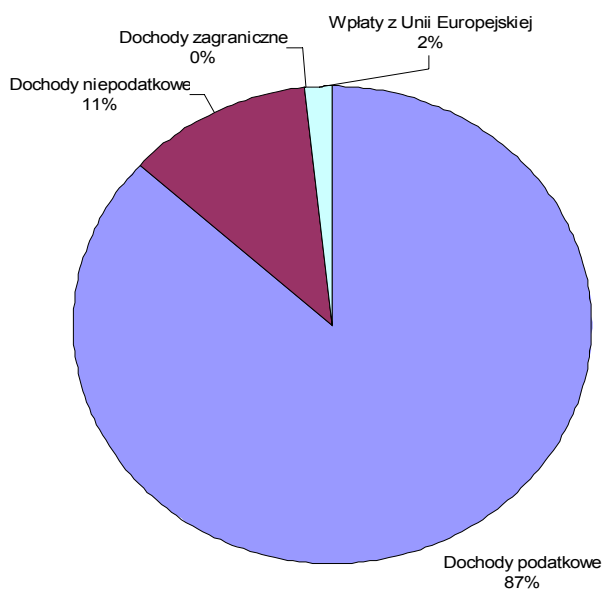
Volkswagen Bank Polska S.A.
45 2130 0004 2001 0340 1999 0001

Skąd się biorą mafie paliwowe?

- Nieprecyzyjne uregulowania ustawowe
- Zbyt duża ilość delegacji ustawowych i zbyt szeroki zakres kompetencji MF
- Wysokie obciążenia fiskalne wyrobów akcyzowych
- Problemy z należyтым stosowaniem prawa
- Zróżnicowanie stawek

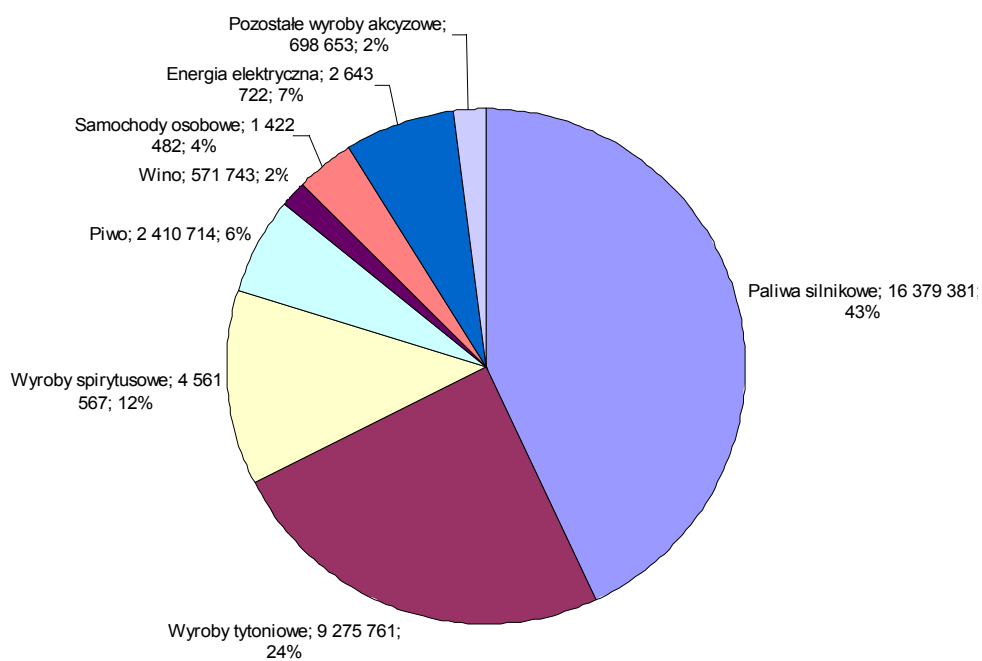
▪ Konstytucja

Struktura dochodów budżetowych (2004)



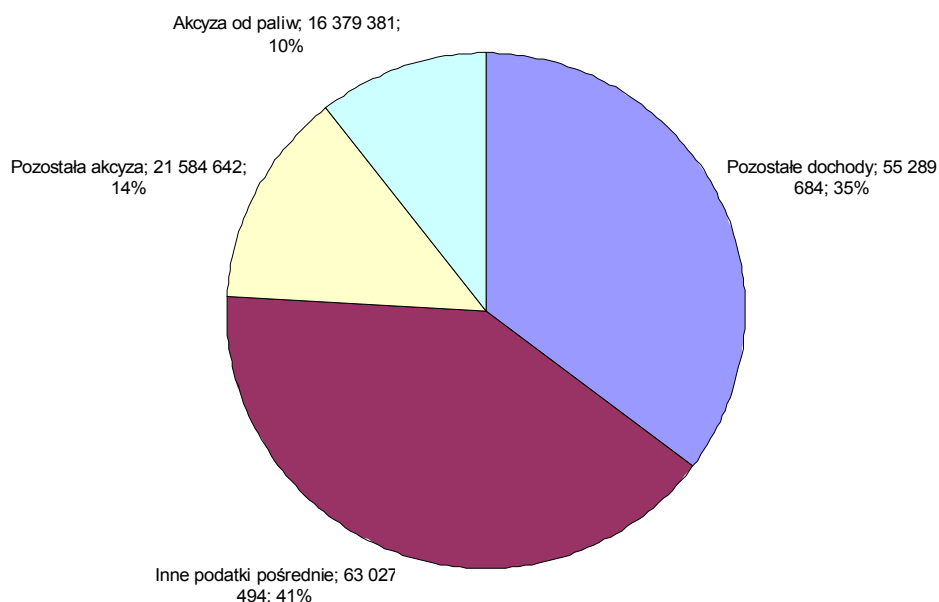
Źródło: MF

Struktura wpływów z podatku akcyzowego (2004)



Źródło: MF

Akcyza od paliw jako źródło dochodów budżetowych (2004)



Źródło: MF

Czy konieczny jest podatek akcyzowy

- Podatek „stary”, sprawdzony
- Efektywne źródło wpływów budżetowych

- Stosunkowo niewielka ilość podatników

- Łatwiejsza kontrola
- Mniejsza powszechność

problemów
administracyjnych

- Opodatkowanie paliw szkodzi gospodarce
 - Konieczność nadzoru na granicy naruszeń praw konstytucyjnych.
 - **Prawo UE**
- Moment powstania obowiązku podatkowego
 - Dłuższe terminy płatności akcyzy dla określonych grup podatników
 - Obniżanie stawek podatku akcyzowego
 - Art. 24. 1. Zwalnia się od akcyzy dodatki lub domieszki do paliw silnikowych oraz towary przeznaczone do użycia jako paliwa silnikowe inne niż paliwa silnikowe lub oleje opałowe wymienione w poz. 5 załącznika nr 1 do ustawy, w przypadku gdy są zużywane do innych celów niż napędowe, opałowe lub jako dodatki lub domieszki do paliw silnikowych.

Nieprecyzyjne uregulowania ustawowe

- Ustawa o podatku akcyzowym, podobnie jak ustawa o podatku od towarów i usług napisana została pośpiesznie i w sposób niezgodny z wypracowanymi regułami tworzenia aktów prawnych.
- Szereg uregulowań zostało sformułowanych w taki sposób, jakby nie były częścią polskiego systemu prawnego.
- 2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, warunki, jakie muszą spełnić podmioty w celu stosowania zwolnienia, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając:

Zbyt duże uprawnienia MF

- Ok. 70 delegacji ustawowych w tym np.:
 - Maksymalne normy ubytków
 - rodzaj prowadzonej działalności;

- specyfikę obrotu wyrobami akcyzowymi i przeznaczenie tych wyrobów;
- przepisy prawa Wspólnoty Europejskiej.

Zbyt duża ilość delegacji ustawowych i zbyt szeroki zakres kompetencji MF

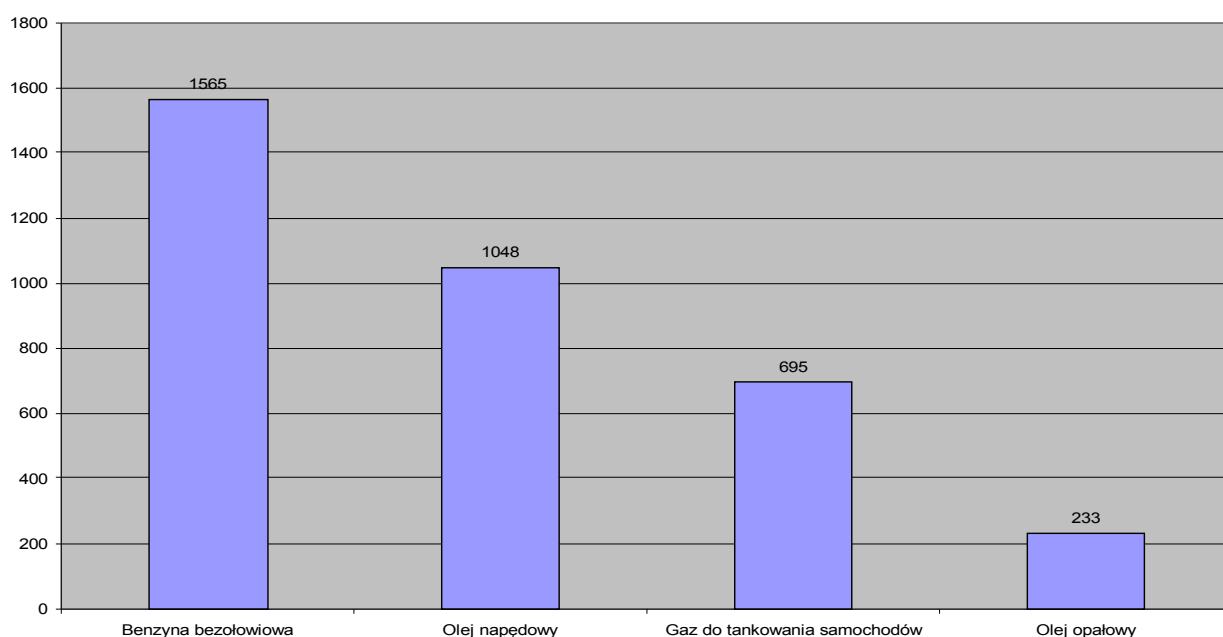
- Art. 217 Konstytucji: „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i **stawek** podatkowych, a także **zasad** przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów **zwolnionych** od podatków następuje w drodze ustawy.”
- Przykłady kwestionowanych przepisów prawa podatkowego:
 - Amortyzacja środków trwałych w rozporządzeniu
 - Abonament radiowo-telewizyjny ustalany przez KRRiT
 - Ustalanie „innych podatków” akcyzy w drodze rozporządzenia (stara ustawa).
- **Niekonstytucyjność przepisów o stawkach**
 - Art. 65. 1. Stawka akcyzy na paliwa silnikowe i oleje opałowe wynosi 2.000 zł od 1.000 litrów gotowego wyrobu, a w przypadku ciężkich olejów opałowych, gazu płynnego i metanu 700 zł od 1.000 kilogramów gotowego wyrobu.
 - 2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, obniżać stawki akcyzy określone w ust. 1 oraz różnicować je w zależności od rodzaju wyrobu, a także określać warunki ich stosowania, uwzględniając:
 - przebieg realizacji budżetu;
 - sytuację gospodarczą państwa oraz poszczególnych grup podatników;
 - potrzebę ochrony środowiska naturalnego, a także udział w tych wyrobach komponentów wytwarzanych z surowców odnawialnych.

Niezrozumiałe stanowisko TK

- 1998.09.01 wyrok TK U 1/98 OTK 1998/5/63
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 stycznia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 2, poz. 3; zm.: Nr 80, poz. 519), w zakresie w jakim obniża stawki podatku akcyzowego dla paliw do silników w stosunku do wartości określonych ustawowo, jest zgodne z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- Do zakresu wyłączności ustawy należy także określenie stawek podatkowych. Ustawa o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym określiła wysokość

stawek podatkowych, a art. 37 ustawy zezwala jedynie na obniżenie tych stawek zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy. Wydane rozporządzenie jest zgodne z zasadami wyrażonymi w art. 92 konstytucji. Zostało wydane w celu wykonania ustawy i normuje materie określone w upoważnieniu zgodnie z przepisami ustawy. Rozporządzenie Ministra Finansów nie narusza art. 217 konstytucji również w tym zakresie. Nie wkracza ono w sferę istotnych elementów stosunku podatkowego ustalonych w ustawie o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

Zróznicowanie stawek podatkowych



Sposoby działania mafii paliwowej

- Sprowadzanie do Polski w ramach importu oleju napędowego, który na granicy zgłaszany był jako opałowy
 - Oszczędność – akcyza, VAT, cło.
- Sprowadzanie z za granicy tzw. biopaliw - bez podatku akcyzowego przez 2 lata p ze względu na to, że zawierały poniżej 70% olejów ropy

naftowej – klasyfikowane jako pozostałe produkty przemysłu chemicznego

- Służby celne miały informacje o narastaniu importu już na początku 2000 roku – rezygnacja ze zwolnienia 11 grudnia 2001.
- Tworzenie spółek i przerzucanie majątku pomiędzy spółkami w celu

utrudnienia egzekucji zaległości podatkowych

- Przepisy OP o odpowiedzialności nabywcy majątku trwałego.

■ Kupowanie poprzez nowotworzone spółki

- surowej benzyny (60 oktanów)
- barwników
- uszlachetniaczy
- i nielegalna produkcja oraz sprzedaż benzyny
 - W bazach paliwowych byłych PGR - produkcja
 - W bazach paliwowych jednostek wojskowych – produkcja
 - W małych stacjach benzynowych – sprzedaż.

■ Fikcyjny obrót olejem przepracowanym (zużyтым).

■ Przywożenie benzyny w bakach samochodowych z krajów o niższych stawkach podatkowych.

Tworzenie prawa „na zamówienie” casus oleju z zęz

■ Wody z zęz statków zwane wodami zaolejonymi. Międzynarodowe prawo zabrania spuszczenia ich do morza. Statki płacą więc wyspecjalizowanym firmom za ich utylizację.

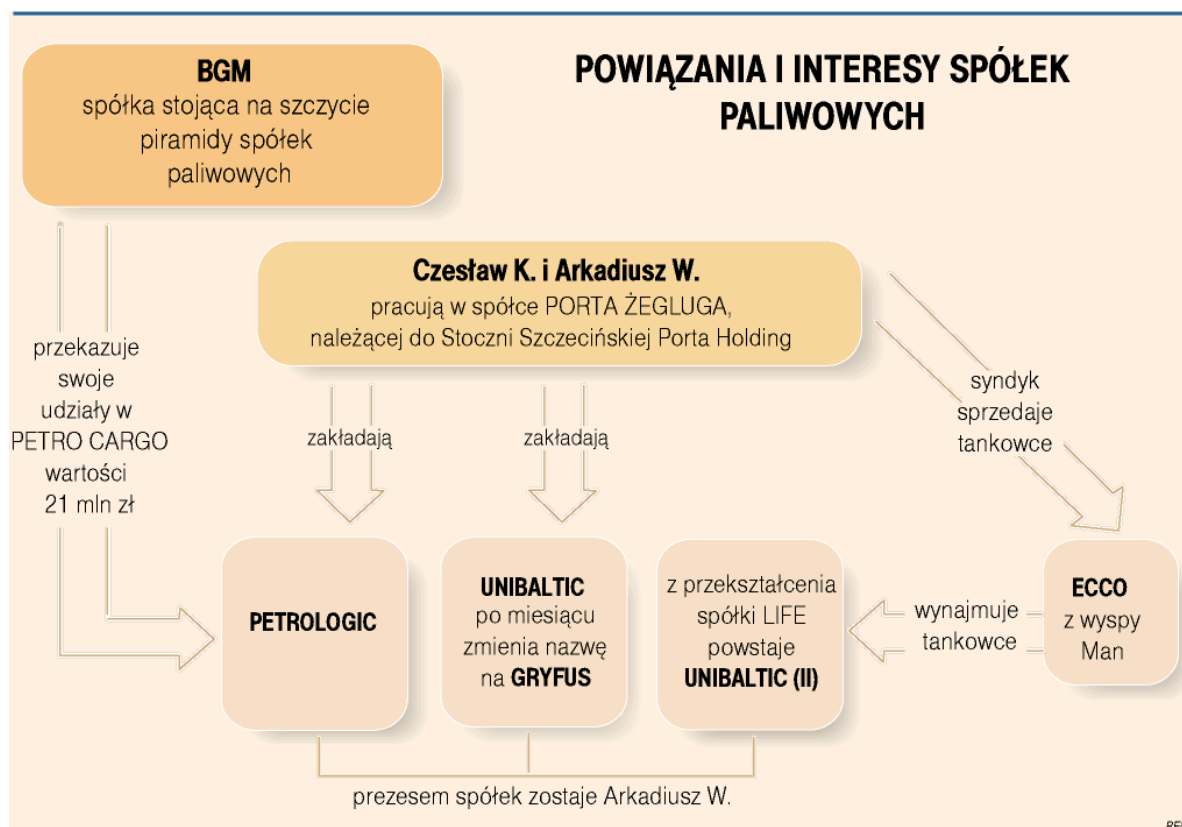
■ Do czerwca 1999 mało dochodowa działalność.

■ W czerwcu 1999 rozporządzenie dzięki któremu wody z zęz stały się olejem przepracowanym (zużyтым).

■ Olej kupują rafinerie. Od połowy lat 90. te z nich, które do produkcji paliwa do diesli dolewają oleje z odzysku (minimum 10 proc.), są zwalniane z płacenia akcyzy.

- Ship-Service jako jedyna była przygotowana do zapisu w rozporządzeniu, miała już oczyszczalnię do wód ze statków i de facto stała się w tej wąskiej branży monopolistą
 - W drugiej połowie lat 90. roczne przychody Ship-Service ze sprzedaży olejów przepracowanych sięgały 200-300 tys. zł. W 2000 r., czyli po wejściu w życie rozporządzenia, wzrosły stokrotnie - do 20 mln zł!
Źródło: GW
- Zwolnienia przedmiotowe i podmiotowe**
- ROZPORZĄDZENIE MINISTRA FINANSÓW z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie podatku akcyzowego. (Dz. U. z dnia 28 grudnia 2000 r.)
 - § 29. 1. W okresie do dnia 31 grudnia 2001 r. zwalnia się od podatku akcyzowego sprzedaż:
 - 5) oleju napędowego i opałowego, dokonywaną przez producenta tego paliwa na zamówienie:
 - a) Polskiego Koncernu Naftowego "Orlen" S.A.,
 - b) BGM Petrotrade Poland sp. z o.o.,
 - c) Przedsiębiorstwa Usług Morskich "SHIP-SERVICE" S.A.,
 - d) Porta Baltic Service S.A.,
 - z przeznaczeniem na zaopatrzenie podmiotów posiadających środki transportu morskiego oraz armatorów rybołówstwa morskiego, w celu zużycia do napędu silników środków transportu morskiego lub jednostek rybołówstwa morskiego tych podmiotów,

Przerzucanie majątku w celu uniknięcia odpowiedzialności majątkowej i nabycia uprawnień do zwolnień



BGM Petrotrade Poland sprzedawała w 1998 i 1999 roku olej opałowy oraz benzynę lakierniczą spółkom nieistniejącym lub takim, które fałszowały faktury i odsprzedawały ten sam olej jako napędowy (od którego rzekomo zapłacono akcyzę).

Źródło: RP

Główne przyczyny przestępstwa akcyzowej (wg prokuratorów prowadzących postępowania i NIK)

- (niektóre uwagi częściowo nieaktualne);
- Brakuje precyzyjnej systematyki produktów naftowych. Paliwa

i komponenty niekiedy różnią się od siebie nieznacznie, ale według przepisów jedne są zwolnione z akcyzy, a inne nie.

- Olej opałowy jest zwolniony z akcyzy bez sprawdzania, czy został użyty do celów grzewczych.
- Koncesja na obrót paliwami ciekłymi jest wymagana dopiero, gdy roczny obrót przekracza 500 tys. euro.
- Brak jednoznacznych przepisów dotyczących spółek wystawiających tzw. puste faktury (chodzi o spółki pośredniczące w obrocie paliwowym, które fizycznie nie kupują towaru, ale występują na fakturach jako kupujący i sprzedający paliwa).
- Uznanowość przy zwalnianiu podmiotów gospodarczych z akcyzy.
- Produkcja i import paliw i innych produktów naftowych, mimo że są to

towary strategiczne, nie są objęte szczególnym nadzorem podatkowym.

- Brak kontroli nad bezakcyzowymi produktami sprzedawanymi przez rafinerie.

Źródło: NIK, RP

Główne przyczyny przestępczości akcyzowej (wg prokuratorów prowadzących postępowania i NIK)

- Brak dostatecznej kontroli stacji paliwowych - jakości sprzedawanego w nich paliwa oraz źródła jego pochodzenia.
- Opóźnione wydawanie aktów prawnych w reakcji na sygnały o nieprawidłowościach
 - zbyt długo trwało wprowadzanie regulacji prawnych zapobiegających unikaniu płacenia podatków od paliw,
 - termin wejścia w życie systemu monitorowania

i kontroli jakości paliw płynnych został przesunięty o rok, z powodu rzekomego braku środków finansowych,

- w 2000 r. zostało wprowadzone, a następnie utrzymywane przez 26 miesięcy, zwolnienie z VAT i akcyzy nieograniczonej ilości paliwa wwożonego do Polski w zbiornikach pojazdów, bez monitorowania skali tego zjawiska.

- Jednostki policji w niewystarczający sposób realizują uprawnienia do kontroli jakości paliw

- Wg przepisów policja niezwłocznie zawiadamia dyrektora izby skarbowej właściwego ze względu na miejsce dokonania kontroli. W wyniku kontroli NIK stwierdzono przekazanie 45 zawiadomień, tj. 39,8% do niewłaściwych adresatów oraz

20 po upływie ponad miesiąca, w tym 11 zawiadomień po upływie ponad 5 miesięcy (9,7% populacji, w której stwierdzono użycie oleju opałowego do napędu pojazdu)

Źródło: NIK, RP

Główne przyczyny przestępczości akcyzowej (wg prokuratorów prowadzących postępowania i NIK)

- Wnioski NIK
- 1. podjęcie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw gospodarki działań w celu poprawy sprawności tworzenia przepisów prawa regulujących funkcjonowanie rynku paliw, między innymi poprzez wykorzystywanie wyników kontroli przeprowadzanych u producentów i dystrybutorów paliw;
- 2. stworzenie w Ministerstwie Finansów systemu (opartego na

współpracy pionów celnych, podatkowych i kontroli skarbowej) zdolnego do sprawnego i bezzwłocznego reagowania na sygnały o nieprawidłowościach czy zjawiskach odbiegających od normy w obrocie i produkcji paliw płynnych i zapewniającego tworzenie przepisów jasnych, precyzyjnych i jednolicie rozumianych przez podatników i aparat skarbowy;

- 3. nowelizacja przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w porozumieniu z Ministrem Finansów, rozporządzenia z dnia 24 września 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu kontroli rodzaju paliwa używanego do napędu pojazdów mechanicznych, uwzględniającą:

- jednoznaczne określenie cechy badanego paliwa, która ma być poddana kontroli,
- minimalną wielkość cechy, badanej przez laboratorium,

wskazującą na używanie oleju opałowego do napędu pojazdu,

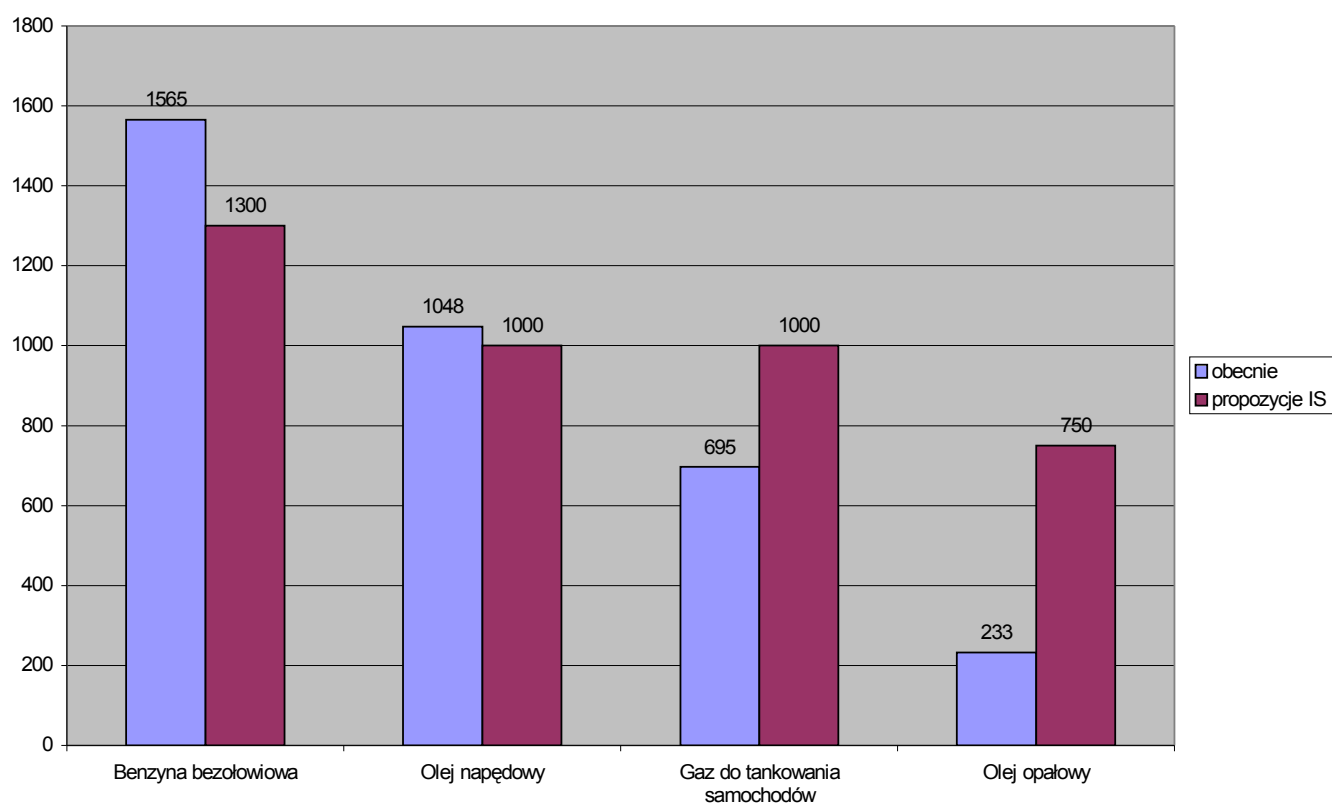
- zakres informacji zawartych w zawiadomieniach kierowanych przez Policję do izb celnych w przypadku stwierdzenia używania oleju opałowego do celów napędowych;
- 4. uwzględnienie w większym niż dotychczas zakresie, przez ministra właściwego do spraw gospodarki, w założeniach polityki energetycznej Polski, problematyki paliw

Źródło: NIK

Postulaty

- Napisać ustawę jeszcze raz (w ramach kodyfikacji?)
- Doprowadzić do konstytucyjności przepisów
- Obniżyć stawki
- Ujednolicić stawki
- Ograniczyć ilość zwolnień (funkcje pozafiskalne)
- Zmiany w zakresie stosowania prawa.

Proponowane przez IS stawki



Źródło: IS

Analogie – ZPChR, SSE, akcyza na olej opalowy

	ZPChR	SSE	Akcyza
Rozwiązania wprowadzone w celu osiągnięcia celów pozafiskalnych	Tak	Tak	Tak
Rozwiązania krytykowane od początku przez zwolenników funkcji fiskalnej	Tak	Tak	Tak
Stworzenie grupy podmiotów „uzależnionych” od rozwiązań podatkowych	Tak	Tak	Tak
Pojawienie się grupy podmiotów nadużywających prawa	Tak	Nie wiadomo	Tak
Wycofanie się z błędnych rozwiązań uniemożliwia nadużycie prawa ale jednocześnie godzi w grupy „uzależnione”	Tak	Jeszcze nie	Tak

Refleksja końcowa

- Pewność
- Neutralność
- Określoność
- Konstytucyjność
- Przyzwoita legislacja