Projekt z 8 listopada 2016 r.

**UZASADNIENIE**

Projekt rozporządzenia stanowi wykonanie upoważnienia zawartego w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia ………….... 2016 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz. U. poz. …), zwanej dalej „ustawą”, zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, przewóz towarów, który nie podlega systemowi monitorowania przewozu towarów, uwzględniając charakter przewozu towarów lub uwzględniając zapewnienie skuteczności i sprawności systemu monitorowania.

Na podstawie wyników dotychczasowych działań kontrolnych prowadzonych przez Służbę Celną oraz Kontrolę Skarbową określono katalog towarów, których przewóz nie powinien podlegać systemowi monitorowania, o którym mowa w art. 2 pkt 6 ustawy.

Zgodnie z regulacjami § 1 pkt 1 lit. a projektu rozporządzenia, przedmiotowe zwolnienie dotyczy przewozu towarów dokonywanego środkami transportu należącymi do sił zbrojnych, Służby Celnej, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Wywiadu Wojskowego, Agencji Wywiadu, Państwowej Straży Pożarnej, instytucji Unii Europejskiej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych. Zwolnienie obejmuje również przewóz towarów dokonywany środkami transportu, za które odpowiedzialne są ww. podmioty (§ 1 pkt 1 lit. b projektu).

W § 1 pkt 2 projektu rozporządzenia z obowiązku monitorowania zwalnia się przewóz towarów przewożonych przez operatorów pocztowych w paczkach pocztowych w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2016 r. poz. 1113 i 1250), ze względu na niskie ryzyko związane z przemieszczaniem takich przesyłek. Tak więc, przewóz paczek o wadze powyżej 20 kg, w których będą znajdować się towary podlegające systemowi monitorowania nie będzie zwolniony z obowiązków zgłaszania przewozu i używania lokalizatora.

Systemowi monitorowania nie podlega także przewóz towarów, których obrót jest objęty nadzorem wynikającym z przepisów szczególnych, a tym samym ryzyko związane z obrotem tymi towarami jest minimalizowane za pomocą innych narzędzi prawnych. Dotyczy to towarów podlegających procedurom celnym, o których mowa w art. 5 pkt 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013, str. 1), w ramach których zapewniony jest odpowiedni nadzór organów celnych nad przemieszczanymi towarami (§ 1 pkt 3 projektu).

Analogicznie, w przypadku wyrobów akcyzowych objętych procedurą zawieszenia poboru akcyzy, ryzyko związane z przemieszczaniem tych wyrobów minimalizowane jest poprzez nadzór organów Służby Celnej, sprawowany, co do zasady, przy wykorzystaniu Systemu Przemieszczania oraz Nadzoru Wyrobów Akcyzowych (EMCS) oraz obowiązek złożenia zabezpieczenia akcyzowego. Wyjątek stanowi przemieszczanie olejów smarowych w ramach nabycia wewnątrzwspólnotowego lub dostawy wewnątrzwspólnotowej, które odbywa się poza systemem EMCS oraz bez konieczności złożenia zabezpieczenia akcyzowego. W związku z tym zwolnienie z obowiązku monitorowania, przewidziane w § 1 pkt 4 projektu, obejmuje wyłącznie przewóz towarów przemieszczanych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy z zastosowaniem systemu EMCS.

Stosownie do regulacji w § 1 pkt 5 lit. a systemowi monitorowania nie podlega również przewóz większości towarów objętych Polską Klasyfikacją Wyrobów i Usług, z wyjątkiem towarów objętych: pozycjami od 10.41.21 do 10.41.60, pozycją 10.42.10, pozycją 10.62.14, pozycjami od 19.20.21 do 19.20.29, pozycją 20.14.22, pozycją 20.14.23, pozycją 20.14.33, pozycją 20.14.34, pozycją 20.14.73, pozycją 20.14.74 nieoznaczonych znakami akcyzy, pozycją 20.14.75, pozycją 20.30.22, pozycją 20.59.41, , pozycją 20.59.42, pozycją 20.59.43 zawierających alkohol etylowy, pozycją 20.59.57, pozycją 20.59.58, pozycją 38.12.25 i jeżeli masa brutto przesyłki przekracza 500 kg lub 500 litrów lub jej wartość przekracza 100 000 zł lub jeżeli jest przewożona środkiem transportu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony.

Jednocześnie w § 1 pkt 5 lit. b z obowiązku monitorowania zwalnia się przewóz towarów objętych Nomenklaturą Scaloną, z wyjątkiem towarów objętych: pozycjami od 1507 do 1517, pozycją 2207 nieoznaczonych znakami akcyzy, pozycją 2707, pozycją 2710, pozycją 2905, pozycją 2917, pozycją 3403, pozycją 3811, pozycją 3814, pozycją 3820 zawierających alkohol etylowy, pozycją 3824, pozycją 3826 i jeżeli masa brutto przesyłki przekracza 500 kg lub 500 litrów lub jej wartość przekracza 100 000 zł lub jeżeli jest przewożona środkiem transportu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony.

Towary wymienione w § 1 pkt 5 lit. a-b, których nie dotyczy zwolnienie z obowiązku monitorowania, obejmują: paliwa silnikowe i ich pochodne, paliwa opałowe, oleje smarowe i preparaty smarowe, oleje roślinne, które mogą być wykorzystane jako dodatki do paliw silnikowych, odmrażacze na bazie alkoholu etylowego, rozcieńczalniki i rozpuszczalniki.

Dodatkowo, w § 2 wyłączono stosowanie zwolnienia z obowiązku monitorowania w stosunku do alkoholu etylowego całkowicie skażonego oraz suszu tytoniowego.

Towary wskazane zarówno w § 1 pkt 5 jak i w § 2 zostały zdiagnozowane przez prawodawcę jako „wrażliwe”, ze względu na identyfikowaną skalę nadużyć z nimi związanych, skutkujących znacznymi uszczupleniami w kluczowych dla budżetu państwa podatkach, tj. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym.

Paliwa silnikowe stanowią obszar o największym ryzyku naruszeń związanych z wyłudzaniem podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. Skala nieprawidłowości w obrocie paliwami płynnymi, jak również ewolucja mechanizmów oszustw podatkowych związanych z paliwami powoduje, że obszar ten zaliczany jest corocznie do priorytetowych zadań kontrolnych organów podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. W wyniku postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez Kontrolę Skarbową na rynku paliw ciekłych w 2015 r. ujawniono uszczuplenia wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego w łącznej wysokości 6,33 mld zł, podczas gdy w roku poprzednim uszczuplenia w tym obszarze wyniosły 2,85 mld zł. O utrzymującej się skali wyłudzeń świadczą wyniki kontroli skarbowych wykonanych w pierwszym półroczu 2016 r., które wykazały uszczuplenia z tytułu podatków obrotowych na rynku paliw ciekłych w wysokości 3,49 mld zł. W celu przeciwdziałania naruszeniom występującym na rynku paliw ciekłych, obok uszczelniania regulacji podatkowych oraz prawa energetycznego, niezbędne jest zwiększenie nadzoru organów kontroli w tym obszarze.

Wyrobami, które również mogą być wykorzystywane do celów napędowych lub opałowych są oleje i preparaty smarowe, ponieważ charakteryzują się podobnymi właściwościami fizyko-chemicznymi jak oleje napędowe i opałowe. Istotnym problemem jest brak objęcia olejów i preparatów smarowych przepisami regulacjami odnoszącymi się do przemieszczania wyrobów akcyzowych na poziomie unijnym, co uniemożliwia m.in. monitorowanie przemieszczania tych wyrobów z wykorzystaniem systemu EMCS. Objęcie olejów i preparatów smarowych systemem monitorowania, o którym mowa art. 2 pkt 6 projektowanej ustawy umożliwi wypełnienie istniejącej luki, zapewniając bardziej skuteczny nadzór i kontrolę w tym obszarze.

Obszarem wrażliwym ze względu na występującą skalę nadużyć są także rozpuszczalniki, rozcieńczalniki, w tym na bazie alkoholu etylowego także skażonego oraz odmrażacze zawierające w swoim składzie alkohol etylowy. Wyroby te są zwolnione od akcyzy, jako nienadające się bezpośrednio do spożycia ze względu na zawartość alkoholu skażonego, jednakże w praktyce część tych wyrobów poddawana jest procesowi odkażania, a następnie wprowadzana na rynek krajowy, jako alkohol etylowy przeznaczony do celów spożywczych z pominięciem zapłaty należnych podatków.

Objęcie elektronicznym systemem nadzoru alkoholu etylowego całkowicie skażonego, jak również wyrobów zawierających alkohol etylowy w znacznym stopniu wpłynie na skuteczność kontroli obrotu tymi wyrobami i zmniejszenie się pozaewidencyjnego obrotu, zwłaszcza wewnątrzwspólnotowego. Należy zauważyć, że w przypadku alkoholu etylowego całkowicie skażonego zmiana przepisów unijnych dotyczących jego skażania (tzw. euroskażalnik) wynikających z wejścia w życie przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2016/1867 z dnia 20 października 2016 r. zmieniającego załącznik do rozporządzenia (WE) nr 3199/93 w sprawie wzajemnego uznawania procedur całkowitego skażenia alkoholu etylowego do celów zwolnienia z podatku akcyzowego (Dz. Urz. UE L 286 z 21.10.2016) wejdzie w życie 1 sierpnia 2017 r. Do tej daty należy liczyć się ze wzmożonym obrotem alkoholu etylowego skażonego skażalnikami tzw. krajowymi, w szczególności węgierskimi i łotewskimi.

W projektowanych przepisach § 1 pkt 5 i § 2 pkt 1 została określona grupa towarów podlegająca systemowi monitorowania, która obejmuje wyroby o wysokim ryzyku powstawania uszczupleń podatkowych i wysokiej wartości transakcji. Wprowadzenie limitu ilościowego oraz kwotowego pozwoli na realizację zasady proporcjonalności przyjętego środka, ponieważ w opinii prawodawcy nie ma uzasadnienia, aby stosunkowo niewielkie transakcje były obejmowane obowiązkiem monitorowania. Ustalenie progów ilościowych i wartościowych determinujących objęcie określonych towarów systemem monitorowania jest zasadne przede wszystkim ze względu na szerokie zastosowanie tych wyrobów (m.in. w poligrafii, lakiernictwie, wulkanizacji, w przemyśle kosmetycznym, w produkcji środków chemii gospodarczej, w placówkach medycznych).

Wskazane powyżej limity ilościowe oraz wartościowe nie dotyczą natomiast suszu tytoniowego, który zgodnie z projektowanym § 2 pkt 2 będzie podlegał monitorowaniu bez względu na ilość. Przyjęte rozwiązanie podyktowane jest specyfiką obrotu tego wyrobu oraz rozmiarem nadużyć występujących w obrocie suszem tytoniowym. W wyniku działań kontrolnych zrealizowanych w latach 2013-2015 ujawniono, że przedmiotem nielegalnych transakcji było 2628 ton suszu tytoniowego, co skutkowało uszczupleniami wpływów do budżetu z tytułu podatku akcyzowego w wysokości 1,16 mld zł. Susz tytoniowy wykorzystywany jest przede wszystkim, jako surowiec do nielegalnej produkcji papierosów. W ostatnich latach nastąpił dynamiczny wzrost tego zjawiska, co potwierdza liczba nielegalnych wytwórni papierosów ujawnianych przez służby państwowe – w 2015 r. wykryto ponad czterokrotnie więcej nielegalnych fabryk papierosów (21) w porównaniu z rokiem poprzednim (5), natomiast tylko w ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2016 r. ujawniono aż trzykrotnie więcej takich wytwórni (60), niż w całym 2015 roku. W celu przeciwdziałania naruszeniom występującym w obszarze suszu tytoniowego niezbędne jest zwiększenie nadzoru organów kontrolnych nad jego obrotem, co możliwe jest między innymi poprzez objęcie tego wyrobu systemem monitorowania.

Celem wprowadzanych regulacji jest zwiększenie odpowiedzialności podmiotów dokonujących obrotu towarami, w stosunku do których występuje wysokie ryzyko nadużyć skutkujących znaczącymi uszczupleniami wpływów do budżetu Państwa oraz zapewnienie dodatkowych narzędzi prawnych dla bardziej efektywnego wykonywania kontroli w zakresie tych towarów. Ze względu na specyfikę wyłudzeń w podatku od towarów i usług oraz w podatku akcyzowym, kluczowe dla zminimalizowania strat budżetu państwa jest zwiększenie nadzoru organów kontrolnych nad obrotem wyrobami, z którymi związane jest wysokie ryzyko nieprawidłowości.

W projektowanym § 3 zdefiniowano pojęcie przesyłki. Dla potrzeb stosowania przepisów rozporządzenia przez przesyłkę rozumie się określoną ilość towarów tego samego rodzaju przewożoną od jednego nadawcy do jednego odbiorcy jednym środkiem transportu.

Projektowane rozporządzenie nie wymaga przedstawiania go organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. Zawarte w projekcie regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597), dlatego też projekt rozporządzenia nie podlega procedurze notyfikacji.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) oraz § 4 i § 52 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979, z późn. zm.), projekt rozporządzenia został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. W przypadku zgłoszenia zainteresowania pracami nad tym projektem w trybie przewidzianym w ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, dokonane zgłoszenie zostanie udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej jako dokument dotyczący prac nad projektem.