

Warszawa, dnia 10 lipca 2014 r.

Do:

Prokuratura Rejonowa Warszawa Śródmieście-Północ

ul. Wiślicka 6, 02-114 Warszawa

Od:

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

ul. Krakowskie Przedmieście 6, 00-325 Warszawa

ZAWIADOMIENIE

O UZASADNIONYM PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA

Działając w imieniu Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, na zasadzie art. 304 § 1 kpk, **niniejszym zawiadamiamy o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia**, przez nieustalonych dotychczas funkcjonariuszy publicznych Ministerstwa Finansów, Służby Celnej, nadzorowanej przez Jacka Kapicę - Podsekretarza Stanu, oraz funkcjonariuszy publicznych Ministerstwa Finansów, Departamentu Podatku Akcyzowego i Gier, nadzorowanego przez Wojciecha Bronickiego – Dyrektora Departamentu,

- **przestępstwa z art. 231 kk oraz ewentualnie innych przestępstw ustalonych w toku postępowania przygotowawczego,**

polegającego na podejmowaniu przez funkcjonariuszy publicznych szeregu złożonych działań związanych z tworzeniem i stosowaniem przepisów prawa, skutkujących nieuprawnionym ograniczeniem możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez polskie podmioty gospodarcze zajmujące się produkcją i obrotem skażonym alkoholem etylowym, co odbywa się z jednoczesnym nieuprawnionym faworyzowaniem podmiotów importujących skażony alkohol etylowy, które to działania stanowią przekroczenie uprawnień i niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych oraz prowadzą do wyrządzenia szkody w zakresie interesu publicznego i prywatnego.

W związku z powyższym, wnosimy o:

1. wszczęcie i przeprowadzenie postępowania karnego w przedmiotowej sprawie;
2. przeprowadzenie wszelkich dowodów, które będą niezbędne do ustalenia faktu popełnienia ww. czynu zabronionego oraz sprawców jego popełnienia, w tym m.in.:

- a. przesłuchanie w charakterze świadków: Jacka Kapicy i Wojciecha Bronickiego (wezwanie na adres: Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa) – na okoliczności wskazane w uzasadnieniu niniejszego zawiadomienia;
- b. przeprowadzenie dowodów z opinii biegłych, na okoliczność wysokości szkody wyrządzonej w interesie publicznym i interesie prywatnym na skutek ww. czynu zabronionego;
- c. zabezpieczenie dokumentów związanych z tworzeniem i stosowaniem przepisów prawa w zakresie skażania alkoholu etylowego, które znajdują się w Ministerstwie Finansów oraz innych miejscach ustalonych w toku postępowania przygotowawczego.

UZASADNIENIE

I. Zagadnienia ogólne

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (dalej: **ZPP**) uzyskał informacje, że mogło dojść do popełnienia przestępstwa przez urzędników Ministerstwa Finansów, polegającego na podejmowaniu szeregu złożonych działań związanych z tworzeniem i stosowaniem przepisów prawa, skutkujących nieuprawnionym ograniczeniem możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez polskie podmioty gospodarcze zajmujące się produkcją i obrotem skażonym alkoholem etylowym, które to działania mogą stanowić przekroczenie uprawnień i niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych, prowadząc jednocześnie do wyrządzenia szkody w zakresie interesu publicznego i prywatnego. Działania te skutkują nieuprawnionym faworyzowaniem podmiotów importujących skażony alkohol etylowy z zagranicy, które w ich wyniku mogą osiągać wielomilionowe korzyści.

Zgodnie z ustaleniami ZPP, w 2013 roku doszło do nagłej zmiany interpretacji przepisów regulujących produkcję i obrót częściowo skażonym alkoholem etylowym. Zmiana interpretacji tych przepisów podatkowych prowadzi do powstania upadłości podmiotów gospodarczych z branży związanej z produkcją i obrotem skażonym alkoholem etylowym. Interpretacja ta uległa zmianie pomimo tego, że nie doszło do zmiany przepisów prawa w tym zakresie.

Stosowanie nowej interpretacji przepisów prawa niesie za sobą bardzo wysokie koszty społeczne oraz wiąże się z poważnymi stratami dla budżetu Skarbu Państwa, jak również prowadzi do wyrządzenia poważnych szkód wielu podmiotom gospodarczym.

Według szacunków ZPP, na skutek ww. działania pracę może stracić około 1.000 osób, a budżet Skarbu Państwa może nie otrzymać nawet 15 mln PLN CIT, 35 mln PLN VAT, 5 mln PLN PIT oraz 1,5 mln PLN podatku od nieruchomości. Bardzo mocno może ucierpieć także branża gorzelnicza – 20% spirytusu wytwarzanego w Polsce przetwarzały firmy niezajmujące się skażonym alkoholem na cele przemysłowe.

Konsekwencją tej zmiany jest także cofanie podmiotom gospodarczym, zajmującym się skażaniem alkoholu etylowego pozwoleń na prowadzenie składów podatkowych, tj. miejsc, w których określone

produkty akcyzowe są magazynowane, produkowane lub przeładowywane z zastosowaniem procedury zawieszenia poboru akcyzy. Dla przedsiębiorców tych oznacza to *de facto* konieczność rezygnacji z prowadzonej działalności w zakresie skażania alkoholu etylowego.

Do powstania nieprawidłowości mogło dojść także podczas procesu negocjowania i tworzenia nowych przepisów, które regulują zasady całkowitego skażania alkoholu na terenie Polski. W procesie tym brali udział urzędnicy Ministerstwa Finansów.

Dodatkową konsekwencją opisanych wyżej działań jest wszczynanie postępowań podatkowych mających na celu naliczenie podatku akcyzowego z tytułu produkcji wyrobów alkoholowych.

Dopiero w toku postępowania przygotowawczego będzie możliwe potwierdzenie faktu popełnienia ww. czynu zabronionego oraz ustalenie sprawców jego popełnienia, jak również uzyskanie niezbędnych dowodów. Także szczegółowe ustalenie wysokości szkody wyrządzonej na rzecz interesu publicznego i prywatnego będzie możliwe dopiero w toku tego postępowania.

II. Okoliczności popełnienia przestępstwa

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że zasady opodatkowania podatkiem akcyzowym alkoholu etylowego reguluje na szczeblu wspólnotowym Dyrektywa Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych (Dz. U. L 316 z 31 października 1992 r., str. 21) [dalej: **Dyrektywa**]. Zgodnie z art. 19 ust 1 Dyrektywy opodatkowaniu podatkiem akcyzowym podlega alkohol etylowy. Przy czym Dyrektywa zawiera także szeroki katalog napojów alkoholowych, w tym alkoholu etylowego, zwolnionych od akcyzy. Zgodnie z zapisem art. 27 ust. 1 lit. a.) Dyrektywy państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane zwolnić z podatku akcyzowego alkohole, które zostały całkowicie skażone zgodnie z wymogami któregośkolwiek z państw członkowskich, pod warunkiem, że wymogi te zostały należycie podane do wiadomości i zaakceptowane zgodnie z warunkami określonymi w ust. 3 i 4 tego artykułu. Na podstawie powyższego przepisu Komisja (WE) wydała rozporządzenie nr 3199/93 w sprawie wzajemnego uznawania procedur całkowitego skażenia alkoholu etylowego do celów zwolnienia z podatku akcyzowego [dalej: **Rozporządzenie WE**], w którym zawarto listę dopuszczalnych procedur skażania wskazanych przez poszczególne państwa członkowskie.

Powyższe regulacje unijne zostały przez Polskę implementowane do porządku krajowego w ramach art. 30 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym z dnia 6 grudnia 2008 roku (tekst jednolity: Dz. U. z 2014, poz. 752) [dalej: **Ustawa o podatku akcyzowym**], który stanowi, że zwolnieniu od akcyzy podlega alkohol etylowy importowany, nabywany wewnątrzspółnotowo albo produkowany na terytorium kraju, skażony wskazanymi przez dowolne państwo członkowskie Unii Europejskiej środkami dopuszczonymi do skażania alkoholu etylowego na podstawie Rozporządzenia WE do celów zwolnienia z podatku akcyzowego, w tym zawarty w wyrobach nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi.

Z dniem 1 lipca 2013 r. rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 162/2013 z dnia 21 lutego 2013 r. zmieniające załącznik do Rozporządzenia WE [dalej: **Rozporządzenie Komisji**], zmieniło listę dodatkowych procedur całkowitego skażenia alkoholu zgłoszonych przez niektóre państwa członkowskie (analogicznie jak dotychczas), równocześnie wprowadzając możliwość stosowania wspólnej dla wszystkich członków Unii Europejskiej procedury całkowitego skażenia alkoholu etylowego przy wykorzystaniu europejskiej substancji skażającej, tzw. euroskaźnika.

A. Zagadnienie dotyczące całkowitego skażenia alkoholu etylowego

Do dnia 1 lipca 2013 roku stosownie do obowiązujących przepisów, w tym Rozporządzenia WE, polscy przedsiębiorcy mogli dokonywać na terytorium kraju całkowitego skażenia alkoholu etylowego stosując metodę polską lub inną alternatywną metodą przewidzianą w załączniku do Rozporządzenia WE zastrzeżoną przez inne państwa członkowskie. Z tych względów polskie podmioty gospodarcze do całkowitego skażenia alkoholu etylowego na terytorium kraju stosowały powszechnie metodę węgierską i słoweńską, jako mniej restrykcyjne.

Ministerstwo Finansów jeszcze w 2010 roku rozpoczęło próbę usunięcia tego, korzystnego dla polskich producentów rozwiązania. Wówczas przedstawiono Komisji Finansów Publicznych projekt zmiany ustawy o podatku akcyzowym, według którego polskie przedsiębiorstwa mogłyby skażać alkohol etylowy wyłącznie metodami wskazanymi w rozporządzeniu Ministra Finansów. Jednocześnie projekt zakłada zwolnienie od akcyzy importowanego wewnątrzspółnotowo alkoholu skażonego dowolną metodą zaakceptowaną przez którekolwiek z państw członkowskich¹. Jak wynika ze stenogramu z posiedzenia Komisji, projekt ten został druzgocąco oceniony przez ekspertów². Prezes Krajowej Rady Gorzelnictwa i Produkcji Biopaliw ocenił, na podstawie otrzymanych przez producentów skażonego spirytusu oświadczeń, że taki ruch legislacyjny spowodowałby duże ograniczenie produkcji, likwidację miejsc pracy, spadek popytu na zboża, a nawet przeniesienie działalności za granicę. Członek Krajowej Rady Doradców Podatkowych, Roman Namysłowski, stwierdził dodatkowo, że proponowany zapis narusza prawo unijne. Przedstawiciel resortu finansów, Jacek Kapica, bronił rządowej wersji zmian, argumentując je koniecznością walki z procederem odkażania alkoholu skażonego i dalszej sprzedaży go, jako zdatnego do spożycia. Przy aktywnym udziale posła Andrzeja Pałysa, nie doszło do uchwalenia niekorzystnej dla polskich producentów zmiany.

Gdy krajowe procedury zawiodły, Polska podjęła próbę walki o pożądane przez Ministerstwo Finansów rozwiązanie na arenie unijnej.

¹ Wyrażone wprost w uzasadnieniu projektu, dostępnym w Internecie pod adresem:
[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/77C608367CA25855C1257706003EE7B3/\\$file/2966-uzas.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/77C608367CA25855C1257706003EE7B3/$file/2966-uzas.doc);

² Dostępny w Internecie pod adresem:
[http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/9F732CE4677BC0DBC125772F00374D27/\\$file/0369306.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/9F732CE4677BC0DBC125772F00374D27/$file/0369306.pdf);

W 2011 roku Komisja Europejska powołała grupę roboczą do opracowania ujednoliconego sposobu skażania alkoholu etylowego uznawanego przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej (tzw. euroskażalnika). W toku prac legislacyjnych prowadzonych przez Komisję Europejską państwa członkowskie Unii Europejskiej miały możliwość potwierdzenia woli przyjęcia wypracowanej metody całkowitego skażania alkoholu etylowego oraz poinformowania, które z istniejących metod całkowitego skażania alkoholu etylowego przewidzianych w obowiązującym Rozporządzeniu WE chcą zachować. Rozporządzeniem Komisji zmieniono załącznik do Rozporządzenia WE, w wyniku którego ograniczono metody całkowitego skażania alkoholu z 40 do 24, w tym również zniesiono metodę węgierską oraz słoweńską. Polska zachowała dwie metody. Jak podnoszą jednak polscy producenci, wszystkie sposoby skażania alkoholu dozwolone w Polsce są dla nich skrajnie niekorzystne. Po pierwsze ze względu na kosztowność, po drugie ze względu na brak przydatności tak skażonego produktu końcowego w wielu przemysłach (choćby kosmetycznym). Przez to polscy producenci przegrywają w konkurencji z zagranicznymi przedsiębiorstwami, których produkty wciąż można importować do Polski bez akcyzy.

Tak zmienione Rozporządzenie WE weszło w życie dnia 14 marca 2013 roku z mocą stosowania od dnia 1 lipca 2013 roku. Skutkiem tych zmian jest brak możliwości dokonywania przez polskie podmioty gospodarcze całkowitego skażenia alkoholu etylowego poza metodą przewidzianą dla wszystkich państw członkowskich (tzw. euroskażalnikiem) oraz metodą polską. Dlatego też skutkiem tych zmian jest również wyłączenie od dnia 1 lipca 2013 roku zastosowania na terytorium Polski innych alternatywnych metod całkowitego skażenia alkoholu, stosowanych przez inne państwa członkowskie. W związku z tym, alkohol etylowy skażony na terytorium kraju metodą stosowaną przez inne państwo członkowskie nie będzie podlegał zwolnieniu z podatku akcyzowego (co miało miejsce dotychczas). Natomiast zwolnieniu takiemu będzie już podlegało nabycie alkoholu skażonego w innym kraju członkowskim według procedury skażania stosowanej w tym kraju oraz według procedury wspólnej dla wszystkich państw członkowskich (euroskażalnika).

W tym miejscu należy wskazać, że pomimo powszechnego stosowania w kraju przez polskie podmioty gospodarcze mniej restrykcyjnych metod skażania, w tym metody słoweńskiej i węgierskiej, polskie władze zdecydowały się na zachowanie jedynie metody polskiej, podczas gdy np. Austria zachowała możliwość stosowania na terytorium swojego Państwa możliwość stosowania wszelkich metod skażania stosowanych przez wszystkie inne państwa członkowskie.

Do jednoznacznej oceny przedstawionej sprawy, przychyła się analiza argumentów podawanych przez Ministerstwo Finansów przy próbach wprowadzania zapisów niekorzystnych dla polskich przedsiębiorców. Podstawowym zagadnieniem, uzasadniającym według Ministerstwa Finansów zaostrenie przepisów, był proceder odkażania alkoholu i następnie sprzedawania go jako zdatny do spożycia. Nie sposób kwestionować tego, że takie przypadki istnieją. Trzeba odnotować natomiast, że nigdy nie udowodniono, że odkażany w taki sposób alkohol był alkoholem skażonym na terytorium Polski. Istnieją jednak poważne przesłanki, by twierdzić inaczej. Według raportu z wyników kontroli

NIK³, przez jedno tylko przejście graniczne (w Przemyślu), w ciągu trzech lat wprowadzono do Polski ok. 41 tysięcy ton alkoholu skażonego łątwą do usunięcia substancją. Urzędnicy błędnie klasyfikowali towar jako „wyrób niewymieniony”, opodatkowując go nieistniejącą w przepisach unijnych stawką 0%. Według prawidłowej procedury, towar powinien być zwolniony z podatku akcyzowego, co skutkowałoby koniecznością nadzoru nad sposobem wykorzystania go wewnątrz kraju. Istnieje więc podejrzenie, że w wyniku nieprawidłowości w działaniach Ministerstwa Finansów i urzędników celnych, z alkoholu wprowadzonego tylko przez jedno przejście graniczne w ciągu trzech lat, mogło powstać w Polsce przynajmniej 410 tysięcy hektolitrów nielegalnie odkażonego alkoholu. Warty odnotowania jest fakt zaciekleści podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, aktualnego szefa Służby Celnej i wywiadu skarbowego, Jacka Kapicy, w walce z postanowieniami zawartymi w raporcie. Jak możemy w nim przeczytać, pan Kapica odmawiał podpisania protokołu kontroli, składając następnie 11 zastrzeżeń do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, z których całkowicie uwzględniono 2.

W toku niniejszego postępowania należy zbadać, czy podczas tworzenia ww. przepisów prawa nie doszło do nieprawidłowości, które powinny być oceniane w kontekście art. 231 Kodeksu karnego lub innych przepisów Kodeksu karnego. W szczególności należy sprawdzić, czy opisana wyżej zmiana przepisów była skutkiem nieuprawnionych nacisków ze strony podmiotów, które w jej wyniku osiągnęły wielomilionowe korzyści.

B. Zagadnienia dotyczące częściowego skażenia alkoholu etylowego

W wyniku powyższych zmian, gdy na terytorium kraju dla całkowitego skażenia alkoholu etylowego do celów zwolnienia z podatku akcyzowego nie mogła być wykorzystywana metoda stosowana w innych państwach członkowskich, w tym również słoweńska i węgierska metoda skażenia, polscy przedsiębiorcy zaczęli wykorzystywać na szerszą skalę alkohol częściowo skażony (zastępując alkohol całkowicie skażony) i korzystać ze zwolnienia określonego w art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy o podatku akcyzowym. Wraz ze wzrostem stosowania przez polskie podmioty gospodarcze alkoholu częściowo skażonego, polskie organy podatkowe podjęły szeroko zakrojone działania kontrolne.

Organy podatkowe, bez wyraźnych podstaw przewidzianych w przepisach prawa, zaczęły kwestionować oraz ograniczać stosowanie zwolnienia od podatku akcyzowego przewidzianego dla alkoholu częściowo skażonego.

Pomimo jasnego brzmienia przepisów, organy podatkowe dokonują odmiennej ich interpretacji, niekiedy stawiając nowe warunki niewynikające z ich brzmienia, odchodząc od dotychczasowej praktyki potwierdzonej w wydawanych przez nich interpretacjach oraz decyzjach. Tytułem przykładu - zdaniem organów podatkowych produktem, który nie jest przeznaczony do spożycia przez ludzi jest wyłącznie taki produkt, który będzie innym wyrobem niż wyrób klasyfikowany do kodu CN 220720.

³ Dostępny w Internecie pod adresem: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2809,vp,3548.pdf>;

Pomimo tego, że przepisy dotyczące zwolnienia od podatku akcyzowego alkoholu częściowo skażonego są jasne i precyzyjne, a ich zastosowanie przez polskie podmioty gospodarcze nie budziło do tej pory nie budziło wątpliwości organów, nastąpiła nagła zmiana postępowania oraz nastawienia organów podatkowych, nie poparte zmianą przepisów prawa w zakresie częściowego skażenia alkoholu. Działania te prowadzą do wyrządzenia szkody polskim producentom działającym w tej branży, w wielu zaś przypadkach mogą one prowadzić do ich upadłości.

W toku niniejszego postępowania należy zbadać, czy zmiana interpretacji ww. przepisów prawa była skutkiem działań, które powinny być oceniane w kontekście art. 231 Kodeksu karnego lub innych przepisów Kodeksu karnego. W tym przypadku należy w szczególności sprawdzić, czy opisana wyżej zmiana interpretacji przepisów była skutkiem nieuprawnionych nacisków ze strony podmiotów, które w jej wyniku osiągnęły wielomilionowe korzyści.

III. Podsumowanie

Przedstawiony wyżej stan faktyczny może wskazywać na konsekwentną politykę Ministerstwa Finansów, mającą na celu zniszczenie rodzimych przedsiębiorstw zajmujących się produkcją skażonego alkoholu etylowego oraz wyrobów na jego bazie.

Zarówno Minister Finansów i Naczelnicy Urzędów Celnych, jak i Dyrektorzy Izb Celnych, są w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, organami administracji publicznej. Wobec tego, zobowiązani są na mocy art. 8 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, do wspierania rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, szczególnie przez mikroprzedsiębiorstwa oraz małych i średnich przedsiębiorców (a z tymi właśnie sektorami mamy do czynienia w niniejszej sprawie). Podejmowanie wątpliwych prawnie działań, skutkujących ograniczeniem, a wręcz zatrzymaniem działalności określonego sektora przedsiębiorczości, jest ewidentnym naruszeniem tego obowiązku.

Istnieją uzasadnione podstawy, żeby opisane wyżej działania zakwalifikować jako przestępstwo z art. 231 Kodeksu karnego. Okoliczności sprawy wskazują na to, że funkcjonariusze publiczni przekroczyli swoje uprawnienia oraz nie dopełnili swoich obowiązków, a ich działania naruszyły jednocześnie interes prywatny (drastyczny spadek sprzedaży pokrywający się w czasie z wprowadzeniem niekorzystnych przepisów, niewytłumaczalne domiary, zatrzymanie działalności gospodarczej), jak i publiczny (sektor małych i średnich przedsiębiorstw to sektor zdecydowanie dominujący w polskiej gospodarce, wobec czego upadek kolejnych zakładów tego typu w konsekwencji prowadzi do zubożenia całego społeczeństwa).

IV. Właściwość tutejszej prokuratury

Niniejsze zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa zostało złożone w tutejszej Prokuraturze, ponieważ do popełnienia przestępstwa mogło dojść w Warszawie na terenie dzielnicy Śródmieście, w szczególności w Ministerstwie Finansów (ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa).

Ze względu na wskazane wyżej okoliczności, niniejsze zawiadomienie jest zasadne i konieczne.

Cezary Kaźmierczak

Marcin Nowacki