



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Spraw Zagranicznych
i Unii Europejskiej (123.)
w dniu 10 października 2017 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o ratyfikacji Konwencji wielostronnej implementującej środki traktatowego prawa podatkowego mające na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszeniu zysku, sporządzonej w Paryżu dnia 24 listopada 2016 r. (druk senacki nr 606, druki sejmowe nr 1776 i 1806).
2. Rozpatrzenie ustawy o ratyfikacji Protokołu Wykonawczego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy do Umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą, sporządzonej w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2007 r., podpisanego w Warszawie dnia 24 kwietnia 2017 r. (druk senacki nr 609, druki sejmowe nr 1777 i 1843).

(Początek posiedzenia o godzinie 13 minut 31)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Marek Rocki)

Przewodniczący Marek Rocki:

Witam państwa.

Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej.

Dzisiaj będziemy mieli 3 posiedzenia. Na tym, które w tej chwili zaczynamy, w porządku mamy rozpatrzenie ustawy o ratyfikacji Konwencji wielostronnej implementującej środki traktatowego prawa podatkowego mającej na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszeniu zysku, sporządzonej w Paryżu 24 listopada 2016 r.; oraz rozpatrzenie ustawy o ratyfikacji Protokołu Wykonawczego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy do Umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą, sporządzonej w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2007 r., podpisanego w Warszawie 24 kwietnia 2017 r.

Witam pana ministra Czaputowicza, podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, z towarzyszącymi urzędnikami oraz pana Rafała Rogalę, szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, z towarzyszącymi mu urzędnikami. Witam też naszego legislatora.

Poproszę pana ministra o przedstawienie projektu.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Jacek Czaputowicz:

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Jest też z nami pan minister reprezentujący Ministerstwo Finansów, który jest niejako gospodarzem tego tematu. Ja pozwolę sobie w tej sytuacji zrobić krótkie wprowadzenie, jeżeli pan przewodniczący się zgodzi, a Ministerstwo Finansów zaprezentuje to, tak powiem, z tej perspektywy.

Chcę powiedzieć, że konwencja wielostronna implementująca środki traktatowego prawa podatkowego mająca na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszeniu zysków, która została sporządzona w ramach OECD w Paryżu 24 listopada ubiegłego roku, została już podpisana przez Polskę 7 czerwca tego roku. Jest ona efektem prac całej organizacji OECD. Te prace były prowadzone w ramach projektu „Base erosion and profit shifting”,

które mają na celu wypracowanie rozwiązań w obszarach opodatkowania i współpracy podatkowej najbardziej narażonych na negatywne konsekwencje międzynarodowego transferu zysków w celu uniknięcia opodatkowania. Tu chodzi o takie obszary jak: e-handel, ceny transferowe, nadużywanie umów, unikanie podwójnego opodatkowania, sztuczne tworzenie wartości niematerialnych. W ramach tych prac dążono do wypracowania mechanizmów utrudniających dokonywanie międzynarodowych transferów zysków do państw stosujących preferencyjne stawki podatkowe i w konsekwencji zaproponowano nowe rozwiązania mające na celu uszczelnienie systemów podatkowych państw zaangażowanych w realizację tego projektu, w tym Polski. Można więc powiedzieć, że ta konwencja jest korzystna z perspektywy interesów naszego kraju.

OECD przedstawiło projekt instrumentu – właśnie konwencję. Jej celem jest automatyczna zmiana zawartych przez dane państwo umów podatkowych. Polska uznała tę inicjatywę za bardzo ważną i wpływającą na efektywne zwalczanie oszust podatkowych.

24 listopada ubiegłego roku w Paryżu grupa zamknęła negocjacje i przyjęła tekst konwencji. Konwencja pozostaje otwarta do podpisu od 31 grudnia ubiegłego roku. Do czerwca 68 sygnatariuszy, w tym Polska, podpisało konwencję. Wejście w życie konwencji powinno przynieść uszczelnienie systemu podatkowego oraz utrudnienie transferu zysków wypracowanych w Polsce do innych państw, o niższym poziomie opodatkowania. Można powiedzieć, że może to być korzystny instrument, dogodny instrument w walce ze zjawiskiem podwójnego opodatkowania. Nadzór nad realizacją konwencji sprawować będzie minister rozwoju i finansów. Przepisy konwencji dotyczyć będą wszystkich podmiotów, w tym zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, uczestniczących w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a państwami, z którymi zawarto umowy podatkowe, które zostaną zmienione konwencją, oraz organów polskiej administracji podatkowej stosujących postanowienia umów podatkowych, które zostaną zmienione konwencją, we wzajemnych stosunkach gospodarczych.

Z tego względu, że konwencja dotyczy kwestii opodatkowania, związanie się nią powinno nastąpić w drodze ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 5 oraz art. 217 konstytucji.

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, tyle z perspektywy Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Pan minister jest pewnie gotów trochę dodać.

Przewodniczący Marek Rocki:

Pan minister Gruza. Bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Paweł Gruza:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ten szczególny instrument, którym poprzez podpisanie konwencji zmieniamy umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania z wieloma państwami naraz, jest nowym, szczególnym instrumentem w walce z agresywną optymalizacją podatkową na świecie. Jest to instrument nietypowy i jest on nowatorskim podejściem do obiektywnych trudności związanych z renegocjacją wielu równoległych umów. Procesy renegocjacyjne umów międzynarodowych często trwają bardzo długo, są procesami złożonymi. Czas od momentu zgłoszenia chęci renegocjacji do momentu zaistnienia w porządku prawnym nowych uregulowań pomiędzy dwoma państwami często trwa wiele, wiele lat i jest obciążony różnymi ryzykami, także politycznymi, związanymi chociażby z wynegocjowaniem i nieratyfikowaniem przez drugą stronę już wynegocjowanej umowy.

Ten szczególny instrument, który został przygotowany w ramach prac OECD, daje szansę na jednorazowe istotne nadrobienie zaległości legislacyjnych, które przez lata narosły względem bardzo szybko dostosowujących się struktur i mechanizmów agresywnej optymalizacji w zakresie podatku dochodowego od korporacji. Ten instrument, ta wielostronna umowa, daje szansę na jednorazowe istotne przyspieszenie w zakresie dostosowywania umów międzynarodowych do coraz to bardziej wymagającego środowiska podatkowego.

Mamy w zakresie tego instrumentu modyfikację kluczowych zapisów umów o unikaniu podwójnego opodatkowania: dotyczących podmiotów transparentnych podatkowo, dotyczących podmiotów o szczególnym domicylu podwójnym, dotyczących zmiany stosowania metody unikania podwójnego opodatkowania, dotyczących nadużyć traktatowych, dotyczących transakcji wypłat dywidend. Mamy klauzule antyabuzywne. Mamy przepisy dotyczące restrukturyzacji. Wszystkie te przepisy, które oczywiście możemy precyzyjnie przeanalizować, mają na celu ograniczenie procederu agresywnej optymalizacji, która kosztuje budżety wszystkich państw, wszystkich sygnatariuszy tej konwencji, dziesiątki lub setki miliardów dolarów rocznie.

My zgłosiliśmy do zmiany 78 umów, czyli 78 naszych partnerów, z którymi mamy dotychczas podpisane umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Z tej listy naszych, że tak powiem, typów chęć zmiany konwencji wyraziło 46 państw. Czyli po ratyfikacji umów przez te państwa będziemy mogli mówić o istotnym uszczelnieniu dużego odsetka naszych umów. Przypomnę, że obecnie mamy 90 umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Można więc przyjąć, że połowa naszych umów zostanie hurtowo, jednorazowo uszczelniona w momencie, gdy dojdzie do ratyfikacji. Na razie dotarły do nas informacje, że już Austria dokonała skutecznej ratyfikacji konwencji. Oznacza to,

że jeżeli Polska ratyfikuje konwencję, to zmianie ulegnie umowa austriacka, ale co najmniej 3 inne państwa także muszą ratyfikować konwencję, żeby umowa weszła w życie. To oznacza, że będziemy zmieniać co najmniej 4 nasze umowy partnerskie.

W związku z tym, jeśli państwo pozwolą, jesteśmy otwarci na wszystkie pytania szczegółowe dotyczące poszczególnych artykułów konwencji.

Przewodniczący Marek Rocki:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję

Senator Wach.

Senator Piotr Wach:

Chciałbym zapytać pana ministra, jakie są warunki wejścia w życie konwencji. To znaczy, pan o tym w końcówce wystąpienia mówił, ale przynajmniej ja nie całkiem to zrozumiałem. Czy jest wymagana pewna minimalna liczba ratyfikacji, żeby konwencja weszła, czy umowy wchodzi dwustronnie, rozwiązując stare? Jak to funkcjonuje?

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Paweł Gruza:**

Już tłumaczę. Przepraszam, być może nieprecyzyjnie się wyraziłem. Minimum to jest 5 państw, które ratyfikują. Austria była pierwsza. Staraliśmy się być pierwsi, niestety czy stety Austriacy nas wyprzedzili. Jeżeli uda nam się możliwie szybko ratyfikować, i Polska będzie druga, to potrzebne są jeszcze 3 dodatkowe jurysdykcje, które ratyfikują umowę. Z rozmów bilateralnych wiemy, że Francja też jest zainteresowana szybką ratyfikacją. W związku z tym jeżeli do końca roku nie znajdzie się grono 5 państw z ratyfikacją, to prawdopodobnie w przyszłym roku znajdzie się takie grono 5 państw i można będzie mówić o zmianie umów bilateralnych w grupie tych co najmniej 5 państw. Czyli skuteczne działanie tej konwencji miałyby miejsce najwcześniej w 2019 r.

Ale zwracam jeszcze uwagę, że w odniesieniu do każdego artykułu konwencji państwa mogą wybrać różne opcje wdrożenia tej konwencji. W związku z tym nie ma jednego szablonu, którym będziemy zmieniać nasze umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Zakres i jakość tych zmian jest determinowana wyborami w odniesieniu do poszczególnych artykułów poszczególnych państw. I powstaje bardzo precyzyjna jakby matryca tych zmian, które będą po kolei uwidaczniane w naszym porządku prawnym poprzez odpowiednie zmiany naszych umów bilateralnych w takim zakresie, w jakim nasz partner przyzwala na korektę poszczególnych umów. Ta jakby matryca zmian jest także dynamiczna, ponieważ państwa mogą w trakcie procesów ratyfikacyjnych zmieniać swoje preferencje w odniesieniu do poszczególnych opcji. Ale liczymy na to, że coraz więcej państw będzie gotowych przystąpić do konwencji, a zmiany akceptowalne dla drugiej strony będą coraz bardziej odzwierciedlały maksima jakościowe, które

chcielibyśmy wprowadzić. Bo oczywiście każdy artykuł konwencji ma pewne stopniowanie co do instrumentów uszczelniających, czyli można przyjąć pewien standard minimum lub pewien standard maksimum. Mamy nadzieję, że propozycje państw drugich będą jak najbardziej odzwierciedlać propozycje, które wydają się nam najbardziej racjonalne i korzystne dla nas.

Przewodniczący Marek Rocki:

Dziękuję bardzo.

Czy są inne pytania?

Poproszę o opinię Biuro Legislacyjne.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Dziękuję bardzo.

Szymon Giderewicz, legislator.

Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Z uwagi na nowatorski i precedensowy charakter tej konwencji pozwoliliśmy sobie przedstawić w naszej opinii 2 uwagi szczegółowe. Związane są one z tym, tak jak wspomnieli panowie ministrowie, że konwencja wprowadza specyficzny mechanizm prawny, który pozwala na zmianę dotychczas zawartych przez Polskę umów podatkowych bez konieczności przeprowadzania całej procedury traktatowej, czyli procesu negocjacji, podpisania umowy, jej ratyfikowania za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Na tym tle chcielibyśmy przedstawić Wysokiej Komisji refleksję dotyczącą systemu źródeł prawa w Polsce i należytego ogłaszania tych źródeł prawa. Jak wiadomo, materia podatkowa jest materią ustawową. Może być regulowana przez ustawę, ewentualnie przez ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowę międzynarodową. Wprowadzony mechanizm zakładać będzie, że obowiązujące umowy podatkowe, dwustronne umowy podatkowe, będą mogły być zmieniane nie tak jak dotychczas, w drodze zmiany umowy międzynarodowej, a więc po całym procesie negocjacyjnym i po uprzedniej zgodzie wyrażonej na ratyfikację przez parlament, a jedynie w drodze notyfikacji, symetrycznych notyfikacji Polski i państwa drugiej strony umowy podatkowej. Należy się zastanowić, czy takie rozwiązanie mieści się w polskim systemie konstytucyjnym, systemie źródeł prawa. Można próbować na to pytanie odpowiedzieć twierdząco z uwagi na to, że nie dojdzie do formalnej zmiany umowy, a tak naprawdę w wyniku pewnych czynności konwencjonalnych, jakimi są jednak notyfikacje do zakresu obowiązywania tej umowy, oczywiście w ściśle określonym przez konwencję zakresie, nie będą to dowolne zmiany, a jedynie te zmiany, na które pozwala konwencja. Ale takiej refleksji zabrakło nam przynajmniej w uzasadnieniu do tego projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. Uważamy, że to jest istotny problem, który w jakiś sposób należałoby przanalizować. My tutaj mamy wątpliwości. Nie rozstrzygamy ich jednoznacznie, ale chciałbym podkreślić, że takie wątpliwości się mogą pojawiać.

Druga kwestia dotyczy należytego ogłoszenia zmian, jakie zajądą w dwustronnych umowach podatkowych w wyniku wejścia w życie konwencji i stosownych notyfikacji.

Na ten aspekt bardzo szczegółowo zwraca uwagę uzasadnienie do projektu ustawy, wychodząc z założenia, że adresaci norm prawnych, w tym konkretnym przypadku adresaci przepisów podatkowych zawartych w umowach dotyczących unikania podwójnego opodatkowania, znajdą tekst tych norm w odpowiednim publikatorze, najprawdopodobniej w „Dzienniku Ustaw”.

A z uwagi na właśnie ten nowatorski, precedensowy charakter konwencji my dostrzegamy potrzebę... Chodzi o poważne zastanowienie się nad tym, czy wynikiem przyjęcia konwencji nie powinna być zmiana przepisów, które dotyczą publikacji umów międzynarodowych, w szczególności w tym aspekcie, tak jak państwo podkreślenie w uzasadnieniu, że publikacji powinny podlegać np. teksty zmienionych umów dwustronnych. Ale takiej podstawy my nie dostrzegamy w tej chwili w przepisach dotyczących procedury ogłaszania umów międzynarodowych. Stąd też nasze pytanie, czy te przepisy w związku z wejściem w życie ustawy nie powinny ulec zmianie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Rocki:

Panowie Ministrowie?

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawno-Traktatowego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Konrad Marciniak:

Dzień dobry państwu.

Konrad Marciniak, zastępca dyrektora, Departament Prawno-Traktatowy MSZ.

Nie wiem, czy na wszystkie wątpliwości odpowiem, ale z całą pewnością się zgadzamy. Było to przedmiotem konsultacji MSZ z Ministerstwem Finansów dotyczących innowacyjności tej sprawy. Rzeczywiście formuła przyjęta w tej wielostronnej umowie jest nadzwyczaj innowacyjna, nawet dla osób, które tak jak ja od parunastu lat zajmują się prawem traktatów. Ja czegoś takiego jeszcze nie widziałem. To faktycznie jest nowy problem, a więc są i nowe rozwiązania traktatowe. W tym sensie jest to zrozumiałe.

A jeżeli chodzi o informowanie i publikowanie, to było to przedmiotem naszych rozważań. Na obecnym etapie, jak się wydaje, nie dostrzegamy konieczności zmiany ustawy o umowach międzynarodowych w zakresie publikacji, ale dostrzegamy potrzebę właściwego informowania.

Z uwagi na to, że ta konwencja, mimo że ma charakter wielostronny, będzie funkcjonowała w przestrzeni dwustronnej – to znaczy, każdorazowo Polska z inną stroną, z którą mamy umowę dwustronną o unikaniu podwójnego opodatkowania i do której dodatkowo stosuje się w takim bądź innym zakresie ta umowa wielostronna – będzie sporządzone stosowne oświadczenie rządowe w tym przypadku. To znaczy w przypadku ratyfikacji przez Polskę, bo wszystkie notyfikacje Polski są zawarte i one są przedmiotem procesu ratyfikacji. W tym sensie nie widzimy problemu. Jak inne państwa będą notyfikowały, to również będą stosowne oświadczenia przy tej umowie wielostronnej, a zastanowimy się, czy jest możliwa dodatkowa adnotacja w przypadku tej umowy dwustronnej. Chodzi o to, żeby

obywatel znajdując umowę dwustronną, wiedział o tym, że w tym przypadku ma jeszcze znaczenie ta wielostronna, bądź znajdując tę wielostronną, miał odniesienie do mającej zastosowanie umowy dwustronnej.

I dodatkowo: wiem, że w Ministerstwie Finansów kończą się prace dotyczące strony internetowej czy w ogóle polityki informacyjnej w zakresie tej dość zagmatwanej umowy. Siłą rzeczy nie jest to „Dziennik Ustaw” i w tym sensie nie rozstrzyga to wszystkich wątpliwości związanych z podawaniem do publicznej wiadomości źródeł prawa, ale jest też istotne, żeby po prostu właściwie informować w tym zakresie. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Rocki:

Dziękuję bardzo.
Senator Wach.

Senator Piotr Wach:

Ja chciałbym powiedzieć, że dobrze, że Biuro Legislacyjne zwróciło na to uwagę. Ja to rozumiem w ten sposób, że jeżeli my się teraz wypowiemy, a potem Senat w całości – za ustawą ratyfikacyjną, to udzielimy zgody generalnej w ramach swobody pozostawionej w konwencji. To tyle, jeżeli chodzi o ten problem.

A problem publikacji... Trudno mi się wypowiadać na ten temat, ale wydaje mi się, że jednak uzasadnienie takiej generalnej metody jest tego rodzaju, że materia jest w miarę pilna i niekorzystne byłoby dla państw życzących sobie tych zmian wejście na drogi negocjacyjne, które by bardzo długo trwały i niosły za sobą straty finansowe. Tak że myślę, że... Przynajmniej w mojej opinii my możemy takiej zgody udzielić, ale dobrze, że zwrócono nam uwagę na to, że to jest właściwie zgoda typu generalnego z takimi stopniami swobody.

Przewodniczący Marek Rocki:

Dziękuję bardzo.
Myślę, że...
Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego w Ministerstwie Finansów Cezary Krysiak:

Cezary Krysiak, zastępca dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego w Ministerstwie Finansów.

Chciałbym się odnieść do uwag Biura Legislacyjnego dotyczących źródeł prawa i wątpliwości związanych z tą umową wielostronną. Żeby państwo zrozumieli, że wszystko tutaj jest w porządku, jeżeli chodzi o źródła prawa, muszą państwu przedstawić pokrótce, jak ta umowa wielostronna działa.

To jest tak, że ta umowa jest protokołem do wszystkich naszych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Ta umowa wprost nie zmienia nam treści umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. To jest samoistna umowa

międzynarodowa, która w sposób autonomiczny nakłada pewne zasady, obowiązki podatkowe na podatników, i my tę umowę poprzez jej ratyfikację za zgodą wyrażoną w ustawie umiejscawiamy jako umowę międzynarodową zgodną z konstytucją i ze źródłami prawa polskiego, ponieważ Sejm i Senat wyraziły zgodę na ratyfikację tej umowy. A zatem jak ona działa? Ona poprzez przedstawienie przez poszczególne państwa swoich stanowisk do zastosowania poszczególnych artykułów albo w umowie bilateralnej o unikaniu podwójnego opodatkowania dodaje jakąś treść w tym sensie, że przy stosowaniu tej umowy należy brać pod uwagę np. nowy artykuł, który się pojawi... Ale proszę zwrócić uwagę, że niemożliwe jest wskazanie, jaki to jest numer artykułu w umowie o unikaniu podwójnego opodatkowania, a więc nie jest nawet technicznie możliwe stworzenie tekstu zmienionej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Jeżeli umowa wielostronna dodaje przepis antyabuzowy, ogólną klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania, to nie mówi w ten sposób, że do umowy np. polsko-austriackiej dodajemy art. 26a o następującej treści. Prawda? Ona mówi, że w stosunkach między Polską i Austrią w tej umowie, którą wymieniliśmy, musimy brać pod uwagę takie i takie postanowienia. Nawet technicznie nie byłoby możliwe stworzenie w wyniku kompilacji umowy wielostronnej i konkretnej umowy dwustronnej tekstu jednolitego umowy dwustronnej, gdyż umowa wielostronna zawsze będzie działała autonomicznie. Ona niejako jest taką nakładką na umowę o unikaniu podwójnego opodatkowania. Ona ma wpływ na przepisy, na ich treść, ale nie jest protokołem do umowy, nie działa jak protokół. W związku z tym sama ratyfikacja tej umowy i samo wyrażenie zgody na ratyfikację tej umowy przez Sejm jest wystarczającym warunkiem do tego, żeby ta umowa w ten sposób oddziaływała na nasze umowy bilateralne. Bo one formalnie w taki sposób, w jaki zmieniają je protokoły, nie będą zmienione tą umową. Bo ona działa niejako samoistnie, jak źródło prawa, jak źródło normy prawnej materialnej. Tak? Ona nie musi zmieniać nam treści umowy, bo działa niejako samoistnie jako nakładka na tę umowę.

I dlatego oczywiście instrument jest innowacyjny i niespotykany, ale jedyny możliwy tak naprawdę do zastosowania bez konieczności każdorazowej ratyfikacji pojedynczej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, jeżeli kolejne państwa będą przystępowały do umowy. Bo w przeciwnym przypadku rzeczywiście musielibyśmy każdorazowo wyrażać zgodę na ratyfikację i ratyfikować kolejne umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania o treści zgodnej z umową wielostronną. A ona będzie tutaj działać samoistnie.

Przewodniczący Marek Rocki:

Biuro Legislacyjne.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Zgadzam się z tym, co powiedział pan dyrektor, jednak chciałbym dodać dosłownie 2 zdania może nie po to, żeby przekonać Wysoką Komisję, że to rozwiązanie nie mieści

się w systemie źródeł prawa, ale żeby zwrócić uwagę, że treść normy prawno-podatkowej zmieni się dopiero w momencie notyfikacji, a nie w momencie wejścia w życie konwencji, więc jednak jakieś wątpliwości co do systemu źródeł prawa mogą być.

A przede wszystkim chciałbym zwrócić uwagę Wysokiej Komisji na taki generalny i w pewnym stopniu jednak blankietowy charakter tej konwencji czy też wyrażenia dzisiaj zgody na ratyfikację tej konwencji. To jest jakby jedna sprawa.

Druga sprawa, jeżeli chodzi o publikację tekstu jednolitego samej umowy międzynarodowej. Okej, być może to nie jest możliwe, ale ja przygotowując opinię, kierowałem się m.in. państwami stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu: po dokonaniu ratyfikacji konwencji... w formie oświadczenia rządowego stanowiska tego państwa wraz z tekstem odpowiedniej umowy, uwzględniającym zmiany będące rezultatem przyjęcia poszczególnych przepisów konwencji. Czyli państwo jednak planujecie opublikowanie w jakiejś formie tych zmian. I bardzo dobrze, bo ze względu na skomplikowany mechanizm dochodzenia do skutku tych konkretnych zmian adresaci przepisów powinni mieć taką urzędową publikację. Moja wątpliwość dotyczy tylko tego, czy jest formalna podstawa w obowiązujących przepisach do dokonania tego rodzaju publikacji. Być może warto się zastanowić na przyszłość, czy nie stworzyć takiej formalnej podstawy, dającej gwarancję opublikowania, na poziomie ustawowym. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Rocki:

Proponuję, żebyśmy za chwilę przystąpili do głosowania, proponuję też, żeby wykorzystując opinię Biura Legislacyjnego i stanowisko, które przygotowują nasi analitycy, wystosować stosowne pismo do ministerstw wskazujące wątpliwości i potencjalne kierunki doskonalenia prawa w tym zakresie.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos?

Wobec tego poddaję pod głosowanie wnioski wyrażający pozytywną opinię dotyczącą ratyfikacji tej umowy.

Kto z państwa jest za? (11)

Czy ktoś był przeciwny? (0)

Czy ktoś wstrzymał się od głosu? (0)

Dziękuję bardzo.

Jeśli mogę, to chciałbym zaproponować, żeby pan senator Wach był sprawozdawcą. Dziękuję bardzo.

Dziękuję za debatę nad tą ustawą. Swoją drogą, myślałem o tym, że ta ustawa w jakimś stopniu nawiązuje do takiego aktu Unii Europejskiej – nie pamiętam, jaka była ranga tych przepisów – dotyczącego konsolidacji podstaw opodatkowania i rozrzucania podatków pomiędzy kraje, tak aby uniknąć sytuacji, że dochody są kumulowane w kraju o niesłusznie niskich podatkach, co powodowało odbieranie podstaw opodatkowania w Polsce. Tak więc to idzie w podobnym kierunku, tylko jest to innej rangi przepis.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Okej, to na inną debatę.

Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do drugiej umowy.

Ratyfikacja Protokołu Wykonawczego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy. Bardzo proszę. W takim razie pan minister.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców Rafał Rogala:

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie!

Protokół Wykonawczy do umowy o readmisji pomiędzy Wspólnotą Europejską a Ukrainą sporządzony został w Luksemburgu 18 czerwca 2007 r., a wszedł w życie 1 stycznia 2008 r. Już w 2008 r. Rzeczpospolita Polska przystąpiła do procedury negocjacyjnej niniejszego protokołu z Ukrainą.

Protokół jest dokumentem uszczegóławiającym procedury określone w art. 16 umowy o readmisji pomiędzy Wspólnotą a krajami trzecimi, w szczególności umożliwiającym wskazanie organów państw, które zawierają tenże protokół, wykonujących postanowienia tego protokołu. Zawiera on i inne przepisy proceduralne i techniczne, np. umożliwiające określenie przejść granicznych, przez które następować będą transfery osób readmitowanych, czy też wskazujące środki, za pomocą których strony będą się porozumiewały, język, jakim strony będą operowały w trakcie działań dotyczących readmisji.

Zawarcie tegoż protokołu uzasadniają, jak już powiedziałem, kwestie, które przed chwileczką wymieniłem, a więc doprecyzowanie i niejako umożliwienie lepszego operowania w związku z powrotami cudzoziemców w trybie readmisyjnym. Mam tutaj na myśli zarówno obywateli Ukrainy, jak i obywateli państw trzecich przybywających do Rzeczypospolitej Polskiej z Ukrainy, ponieważ również tych osób umowa dotyczy, a tym samym protokół będzie musiał dotyczyć. Protokół jako dokument uszczegóławiający oczywiście nie może być sprzeczny z postanowieniami umowy i, jak już wcześniej zaznaczyłem, musi je doprecyzowywać w kwestiach de facto delegowanych przez prawodawcę unijnego.

Jeśli idzie o kwestie dotyczące skutków, jakie ten protokół będzie niósł za sobą, to, tak jak zaznaczyłem, są to skutki w szczególności zmierzające do usprawnienia powrotów osób readmitowanych. Protokół także nie spowoduje negatywnych skutków o charakterze politycznym pomiędzy obiema stronami, nie będzie miał wpływu na finanse publiczne oraz na sferę społeczną i sferę gospodarczą. To tyle może gwoli krótkiego wyjaśnienia. Oczywiście pozostaje do dyspozycji.

Przewodniczący Marek Rocki:

Dziękuję bardzo.

Minister Czaputowicz?

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Jacek Czaputowicz:

Ja myślę, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych podziela to stanowisko, popiera zawarcie umowy, dostrzega korzystny rezultat w postaci usprawnienia współpracy i zwalczania nielegalnej migracji. Tak że jak najbardziej jest za.

Przewodniczący Marek Rocki:

Dziękuję bardzo.
Opinia Biura Legislacyjnego.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Nie zgłaszamy uwag. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Rocki:

Dziękuję bardzo.
Pan senator Dobrzyński.

Senator Jan Dobrzyński:

Dziękuję, Panie Profesorze.
Panie Ministrze, pan użył takiego stwierdzenia „osób trzecich z Ukrainy”. Jakich to osób dotyczy?

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców Rafał Rogala:

Z państw trzecich.
(*Senator Jan Dobrzyński: Z państw trzecich, ale z Ukrainy, którzy przyjeżdżają...*)

Chodzi tutaj o kategorię obywateli państw innych aniżeli Ukraina, którzy rezydowali na terytorium Ukrainy i przekroczyli granicę, a Rzeczpospolita Polska udowodniła, że bezpośrednio z tego terytorium przybyli. W stosunku do nich również istnieje możliwość zastosowania postanowień protokołu.

Przewodniczący Marek Rocki:

To w tym kontekście zupełnie trywialne pytanie: jak można udowodnić, że ktoś przebywał na terenie Ukrainy?
(*Wypowiedź poza mikrofonem*)
(*Wesołość na sali*)

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców Rafał Rogala:

To rzeczywiście dosyć prozaiczne rzeczy, np. dokumenty potwierdzające fakt przebywania na Ukrainie, chociażby dokumenty pobytowe wydane przez organy ukraińskie,

a nawet bardziej prozaiczne rzeczy – ślady, które prowadzą, a które również są przedmiotem postępowania readmisyjnego, jeśli jesteśmy w stanie udowodnić, że obywatel trzeciego państwa przybył właśnie z tego terytorium.

Przewodniczący Marek Rocki:

Jasne.
(*Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców Rafał Rogala: Dziękuję.*)
Senator Wach.

Senator Piotr Wach:

Ja chciałbym tylko powiedzieć, że to znaczy, że w przypadku przebywania obywatela państw trzecich chodzi o przebywanie faktyczne, a nie formalne. Czyli jeżeli ktoś jest uchodźcą z Afganistanu czy z innego kraju, to żadne ślady formalne nie są potrzebne, tylko dowody faktyczne, że on tą drogą przedostał się do Polski, przez Ukrainę. Czy to o to chodzi?

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców Rafał Rogala:

Ta sytuacja obejmuje oba te przypadki, a więc zarówno faktyczne, jak i formalne aspekty. A zawarcie protokołu w żadnej mierze nie wyłącza możliwości stosowania innych przepisów, chociażby wspomnianych przez pana senatora przepisów dotyczących ochrony międzynarodowej. Ale to jest zgoła inny wątek.

Przewodniczący Marek Rocki:

Czy będą inne wypowiedzi, pytania?
Wobec tego poddam pod głosowanie wniosek dotyczący pozytywnej opinii o ratyfikacji Protokołu Wykonawczego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy.

Kto z państwa jest za? (11)
Dziękuję bardzo.
Czy pan senator Majer zechciałby...
(*Wypowiedź poza mikrofonem*)
Dziękuję bardzo.
Dziękuję panom ministrom.
Zamykam to posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 07)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii