



**KRAJOWA RADA
DORADCÓW PODATKOWYCH**

Warszawa, dnia 5 listopada 2018 r.

Prof. dr hab. Adam Mariański
Przewodniczący Krajowej Rady
Doradców Podatkowych

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.
Data wpływu
9. 11. 2018

Szanowny Pan
Dariusz Salomończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Kancelaria Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

GMS-WP-173-277/18

W związku z przekazaniem w dniu 22 października br. rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: ustawa o KAS) oraz niektórych innych ustaw, przedstawiam - w trybie art. 56 ust. 2 pkt 7 Ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym.(Dz. U. 2018 poz. 377 ze zm.), opinię Krajowej Rady Doradców Podatkowych, zgłaszając następujące uwagi:

I. Uwagi ogólne

Krajowa Rada Doradców Podatkowych krytycznie podchodzi do przedstawionego projektu zmiany ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw. Zaproponowana regulacja m. in. pozbawia podatników realnej możliwości dokonywania jakichkolwiek korekt deklaracji dotyczących okresu objętego kontrolą, w tym także w przypadkach, gdy korekty takie miałyby wynikać z dostrzeżonych błędów w rozliczeniach i mogłyby być nawet potencjalnie korzystne dla organu. Z punktu widzenia podatników -

projektowana nowelizacja pozbawia ich możliwości bezpiecznego prowadzenia sporów. Bezpiecznego, w rozumieniu braku sankcji karno-skarbowych bądź obowiązku uiszczenia odsetek za zwłokę, bowiem żądana przez organ należność jest uregulowana.

Jeżeli Ministerstwu Finansów chodziło o wyeliminowanie obowiązku wypłat odsetek za zwłokę od nienależnie pobranego podatku, to zmiany winny przybrać inny kierunek, np. poprzez wprowadzenie przepisów uniemożliwiających wypłatę odsetek podatnikom, którzy złożyli drugą korektę deklaracji do wyniku tej samej kontroli.

Krajowa Rada Doradców Podatkowych wskazuje, że projektowana nowelizacja może negatywnie wpłynąć na podatników. Przedsiębiorca-podatnik powinien mieć zaufanie do państwa i stanowionego przez niego prawa, które ma gwarantować bezpieczeństwo i stabilność prowadzenia biznesu i zgodnie z tymi czynnikami kształtować swoje stosunki biznesowe, zaś zaproponowane regulacje takiej gwarancji nie zapewnią.

Dodatkowo, po wprowadzeniu proponowanej nowelizacji, w niektórych przypadkach podatnik w ogóle nie będzie mógł prowadzić sporu z organem (a mógłby to robić w dotychczasowej formule nadpłatowej) - bo jeśli ma zaległość to nie może brać udziału w postępowaniu w sprawie np. o zamówienie publiczne (art. 24 ust. 5 pkt. 8 Prawa Zamówień Publicznych). W praktyce oznacza to, że podatnik chcący ubiegać się o zamówienia publiczne i mający kontrolę celno-skarbową, nie będzie miał wyboru i będzie musiał zgodzić się z organem kontrolnym, niezależnie od tego jaki będzie wynik kontroli.

Krajowa Rada Doradców Podatkowych zwraca również uwagę na istotne błędy w technice legislacyjnej opiniowanego projektu, które mogą przełożyć się na późniejsze problemy w zakresie interpretacji nowych przepisów, a przede wszystkim ich niezgodności z dotychczasowymi przepisami. Projektodawca posługuje się w projekcie nieistniejącym pojęciem jakim jest „*korekta cofająca ustalenia kontroli celno-skarbowej*”. Brak definicji tego zagadnienia oraz stosownych odpowiedników w projekcie bądź istniejących ustawach sprawia, że jest to pojęcie puste. Nawet w art. 82 ustawy o KAS nie ma w ogóle mowy o „*ustaleniach kontroli*” tylko o „*informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach lub ich braku*”. Dodatkowo fakt, że obecnie w ustawie o KAS w kontekście uprawnienia do podjęcia przez organ zakończonej kontroli mówi się o „*korekcie deklaracji w zakresie objętym kontrolą celno-skarbową*” bądź w przypadku doręczenia wyniku kontroli kontrolowany może „*skorygować w zakresie objętym kontrolą celno-skarbową uprzednio złożoną deklarację podatkową*” świadczy o braku spójności podstawowych pojęć użytych przy nowelizacji.

KRAJOWA IZBA DORADCÓW PODATKOWYCH

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 roku nr 3/310, 02-362 Warszawa, NIP 526-26-10-268
tel. (22) 578 50 00, fax (22) 578 50 09, biuro@kidp.pl, www.kidp.pl

II. Uwagi do poszczególnych przepisów projektu

1. Art. 62 ust. 3a znowelizowanej ustawy o KAS

Według Krajowej Rady Doradców Podatkowych projekt prowadzi nie tylko do możliwości wszczęcia kontroli po wręczeniu upoważnienia do jej przeprowadzenia pracownikom najniższego szczebla, ale także bez obecności jakiegokolwiek pracownika podatnika czy innej osoby go reprezentującej. Dla legalizacji takiego działania wystarczy powołanie świadka, którym jest funkcjonariusz publiczny, który nie realizuje zadań organu przeprowadzającego kontrolę.

Analogiczne zasady obowiązują w kontroli podatkowej, która jest przeprowadzana na podstawie ordynacji podatkowej, ale dotyczą one sytuacji wyjątkowej, gdy kontrola jest niezbędna dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia. W przypadku ustawy o KAS wystarczy, że nie są przestrzegane przepisy oraz okoliczności faktyczne uzasadniają niezwłoczne przeprowadzenie kontroli celno-skarbowej. Zdaniem Krajowej Rady Doradców Podatkowych jest to pojęcie zbyt pojemne, dające znacznie mniejszy próg ochrony kontrolowanego podatnika. Wprowadzenie proponowanego zapisu może doprowadzić do sytuacji, że okoliczność nie przestrzegania przepisów, sama w sobie może stanowić okoliczność uzasadniającą niezwłoczne przeprowadzenie kontroli celno-skarbowej.

Krajowa Rada Doradców Podatkowych stoi na stanowisku, że warunki wszczynania kontroli pod nieobecność podatnika, lub jego reprezentantów powinna być ograniczona, w sposób co najmniej podobny do regulacji zawartych w ordynacji podatkowej, tj. wyłącznie do przypadków, gdy jest to niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia.

2. Art. 64 ust. 1 pkt 1 znowelizowanej ustawy o KAS

Krajowa Rada Doradców Podatkowych negatywnie opiniuje propozycję zmiany art. 64 ust. 1 pkt. 1 ustawy o KAS, który w projekcie został rozszerzony o żądanie przekazania w postaci elektronicznej całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na nośnikach danych w przypadku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych.

KRAJOWA IZBA DORADCÓW PODATKOWYCH

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 roku nr 3/310, 02-362 Warszawa, NIP 526-26-10-268
tel. (22) 578 50 00, fax (22) 578 50 09, biuro@kidp.pl, www.kidp.pl

W uzasadnieniu stwierdzono, że jest to jedynie dostosowanie do analogicznej regulacji, jaka obowiązuje na gruncie Ordynacji podatkowej. Takie stwierdzenie zdecydowanie nie uzasadnia wprowadzenia przedmiotowego rozszerzenia bowiem udostępnienie wszelkiego rodzaju dokumentacji czy też dokumentów związanych z przedmiotem kontroli celno-skarbowej w brzmieniu obowiązującym i tak powoduje możliwość sporządzania przez organ odpisów, kopii, wydruków i notatek. Zobowiązanie do przekazania całości lub też części dokumentacji powoduje przekazywanie informacji finansowych, które nie muszą mieć związku z przedmiotem kontroli celno-skarbowej a będą w posiadaniu organu.

Tym samym, zdaniem Krajowej Rady Doradców Podatkowych, zaproponowana zmiana ma zdecydowanie zbyt szeroki zakres, który może wykraczać poza przedmiot niniejszej regulacji, tj. kontrolę celno-skarbową, a nawet naruszać tajemnicę zawodową doradcy podatkowego. Jeżeli intencją projektodawcy było dostosowanie istniejących procedur do postępującego procesu informatyzacji, to należałoby co najmniej ograniczyć zakres żądania przekazania dokumentacji w postaci elektronicznej jedynie do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli celno-skarbowej. Dodatkowo na uwagę zasługuje fakt, iż w tej samej ustawie projektodawca w art. 79 ust. 1 pkt 2 zaproponował takie ograniczenie: *„przekazanie za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznym nośniku danych wyciągu z ksiąg podatkowych i dowodów księgowych w zakresie objętym kontrolą celno-skarbową”*. Tym samym, jeżeli nie miałyby to być celowe działania projektodawcy, należałoby uwzględnić proponowaną zmianę w całym projekcie ustawy.

3. Art. 79 znowelizowanej ustawy o KAS

Krajowa Rada Doradców Podatkowych negatywnie opiniuje propozycję zmiany art. 79 ustawy o KAS, która polega m. in. na poszerzeniu definicji kontrahenta kontrolowanego również o przewoźnika oraz wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą w okresie objętym kontrolą celno-skarbową uczestniczące w magazynowaniu, przepakowywaniu, przeladunku, przesyłaniu tego samego towaru, działające zarówno w imieniu dostawców, jak i nabywców biorących udział pośrednio lub bezpośrednio w dostawie towaru.

KRAJOWA IZBA DORADCÓW PODATKOWYCH

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 roku nr 3/310, 02-362 Warszawa, NIP 526-26-10-268
tel. (22) 578 50 00, fax (22) 578 50 09, biuro@kidp.pl, www.kidp.pl

Zdaniem Krajowej Rady Doradców Podatkowych zaproponowana zmiana daje organom zbyt szerokie uprawnienia w toku czynności sprawdzających lub kontroli krzyżowej. Dodatkowo wprowadza się bardzo szeroki zakres danych podlegający kontroli, który wykracza poza typowy zakres czynności sprawdzających. Ponad to ustawa przewiduje zbyt szeroki zakres podmiotów, które mogą być uznane za kontrahenta kontrolowanego (także podmioty w jakikolwiek sposób uczestniczące w transakcji), do których można zwrócić się z żądaniem.

Należy wskazać, że obecnie w trakcie kontroli celno-skarbowych pozyskiwane są informacje od podmiotów będących w zainteresowaniu organu, w tym przewoźników oraz podmioty magazynujące towar, z tą różnicą, że takie podmioty występują w charakterze świadka. Jest to niezmiernie istotna regulacja z perspektywy podatnika oraz zapewnienia jego podstawowych praw procesowych. Uzyskiwanie informacji w tym trybie daje podatnikowi możliwość uczestniczenia w postępowaniu, w tym przesłuchaniu świadka. Natomiast zgodnie z propozycją, organ będzie mógł żądać wyjaśnień od przewoźnika czy podmiotu magazynującego bez udziału podatnika kontrolowanego, co w sposób znaczący ograniczy jego prawa.

Zdaniem Krajowej Rady Doradców Podatkowych rozszerzenie zakresu podmiotów uznawanych za kontrahentów kontrolowanego w praktyce będzie oznaczać, że każdy podmiot, który miał styczność z towarem będzie objęty czynnościami kontrolnymi bez względu na swój charakter bądź dotychczas poczynione ustalenia przez organ, z których niejednokrotnie będzie wynikać, że owa kontrola jest zbędna. Mając na uwadze prowadzone do tej pory kontrole krzyżowe w innych rodzajach kontroli, można dojść do wniosku, że w praktyce będzie to tryb, w którym organ będzie próbował uzyskać o wiele więcej informacji aniżeli wynikałoby to z przedmiotu kontroli celno-skarbowej.

4.Art.83 ust. 1c znowelizowanej ustawy o KAS

Krajowa Rada Doradców Podatkowych negatywnie opiniuje zaproponowaną zmianę. Propozycja, że: *„ponowne skorygowanie deklaracji po zakończeniu kontroli celno-skarbowej nie wywołuje skutków prawnych w zakresie w jakim dokonana korekta przewiduje cofnięcie ustaleń kontroli celno-skarbowej. Organ zawiadamia pisemnie składającego korektę o jej bezskuteczności”*, powoduje, iż odbiera się podatnikom możliwość złożenia korekty w sytuacji, gdzie ustalenia kontroli mogą dotyczyć przepisów, gdzie występuje spór interpretacyjny pomiędzy stronami.

KRAJOWA IZBA DORADCÓW PODATKOWYCH

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 roku nr 3/310, 02-362 Warszawa, NIP 526-26-10-268
tel. (22) 578 50 00, fax (22) 578 50 09, biuro@kidp.pl, www.kidp.pl

Jeżeli w przyszłości będą zapadały korzystne wyroki dla podatnika nie będzie miało to dla niego większego znaczenia, gdyż po wejściu w życie zaproponowanej regulacji, nie będzie miał możliwości powrotu do złożenia korekty. Tym samym, podatnik za cenę rezygnacji przez organ podatkowy od zastosowania sankcji w stosunku do niego będzie rezygnował ze sporu sądowego z nim.

Proponowane rozwiązanie, że jednak podatnik będzie mógł dokonać korekty w dwóch przypadkach (art. 83 ust.1c) : (i) *”wynika z orzeczenia wydanego po zakończeniu kontroli celno-skarbowej, które ma wpływ na ustalenia kontroli celno-skarbowej”* (ii) *„ustalenia kontroli celno-skarbowej zawarte w wyniku kontroli oparte były na podstawie przepisu, o którego niezgodności z Konstytucją RP, ustawą lub ratyfikowaną umową międzynarodową orzekł Trybunał Konstytucyjny”* wydają się być niewystarczające.

Trudny do realizacji oraz interpretacji jest zapis w postaci *„orzeczenia, które miało wpływ na ustalenia kontroli celno-skarbowej”* skoro podatnikowi skutecznie zamyka się możliwość procesowania się. Ponad to duże wątpliwości budzi fakt, dlaczego pominięto w treści tego artykułu wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE i skupiono się tylko na Trybunale Konstytucyjnym.

Oprócz wskazanych w uwagach ogólnych możliwych skutkach wprowadzenia opiniowanych regulacji warto wskazać również na art. 306e Ordynacji podatkowej zgodnie, z którym zaświadczenie o niezaleganiu wydaje się na podstawie dokumentacji danego organu podatkowego, gdzie ustala się czy nie jest w stosunku do wnioskodawcy prowadzone postępowanie mające na celu ustalenie lub określenie wysokości zobowiązań podatkowych. Dla części podmiotów gospodarczych będzie to miało duże znaczenie przed podjęciem decyzji, czy warto wejść w spór z organem podatkowym, gdyż uzyskanie zaświadczenia będzie niemożliwe przez kilka lat.


5. Art. 94 znowelizowanej ustawy o KAS

Krajowa Rada Doradców Podatkowych zwraca również uwagę, że opiniowany przepis wymaga szerszej analizy bowiem zaproponowany katalog odesłań do Ordynacji podatkowej wydaje się być niekompletny, a przez to budzić kolejne wątpliwości natury interpretacyjnej. Warto wskazać, że nie zawiera on m. in. odwołań do sytuacji kiedy zaistnieje konieczność umorzenia kontroli celno-skarbowej ponieważ kontrolowany przestał istnieć lub zmarł. Przedstawione braki są bardzo istotne i wymagają uzupełnienia.

KRAJOWA IZBA DORADCÓW PODATKOWYCH

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 roku nr 3/310, 02-362 Warszawa, NIP 526-26-10-268
tel. (22) 578 50 00, fax (22) 578 50 09, biuro@kidp.pl, www.kidp.pl

Skupienie się w niniejszym projekcie na wyeliminowaniu w obrocie gospodarczym przestępczości podatkowej powoduje nie dostrzeganie komplikacji innego rodzaju m. in. w działalności gospodarczej. Powyższe uwagi pokazują, że przedstawiony projekt wymaga dogłębnej analizy pod względem skutków proponowanych regulacji, zaś Krajowa Rada Doradców Podatkowych deklaruje dalsze zaangażowanie w całym procesie konsultacyjno-legislacyjnym.

 PRZEWODNICZĄCY
Krajowej Rady Doradców Podatkowych
KIDP Prof. dr hab. Adam Mariański

KRAJOWA IZBA DORADCÓW PODATKOWYCH

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 roku nr 3/310, 02-362 Warszawa, NIP 526-26-10-268
tel. (22) 578 50 00, fax (22) 578 50 09, biuro@kidp.pl, www.kidp.pl