

Warszawa, 31 sierpnia 2023 r.

Francusko-Polska Izba Gospodarcza CCIFP
al. Jerozolimskie 93,
02-001 Warszawa

Sz. P. Artur Soboń
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa
konsultacje.ordynacja@mf.gov.pl

dotyczy: konsultacji podatkowych projektu ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

znak sprawy: DSP5.8010.3.2022

W związku z prowadzonymi konsultacjami podatkowymi projektu ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z dnia 19 czerwca 2023 r. (dalej: Projekt) w załączeniu przesyłam uwagi Francusko-Polskiej Izby Gospodarczej (dalej: Izba, CCIFP) do Projektu.

Deklaruję również chęć udziału w konsultacjach na kolejnych etapach prac legislacyjnych.

Z poważaniem,

Joanna Jaroch-Pszeniczna

Dyrektorka Generalna CCIFP



I. Uwagi ogólne

Zmiana ustawy Ordynacja podatkowa oraz innych ustaw, zgodnie z Uzasadnieniem do projektu ma na celu uproszczenie procedur podatkowych, zwiększenie efektywności działania organów podatkowych, poprawę relacji między podatnikami i organami podatkowymi oraz doprecyzowanie przepisów, których stosowanie budzi wątpliwości. Są to cele pozytywnie oceniane przez przedsiębiorców.

Jednocześnie, w naszej ocenie, część wprowadzanych regulacji nie będzie odpowiadać ww. celom. W istocie, niektóre zmiany prowadzą do zwiększenia uprawnień oraz pozycji fiskusa w relacji z podatnikiem oraz ograniczenia praw podatnika. Niektóre wątpliwości związane ze stosowaniem prawa zostaną doprecyzowane, jednak zmienione brzmienie części przepisów już teraz dostarcza nowych wątpliwości.

W części szczegółowej uwag odnosimy się do brzmienia wybranych regulacji z Projektu.

II. Uwagi szczegółowe

1.1 Zmiana dotycząca terminu ważności interpretacji indywidualnych

Interpretacje indywidualne od chwili ich wprowadzenia do porządku prawnego były ważne bezterminowo.

W ramach Projektu planuje się wprowadzenie art. 14ba do Ordynacji Podatkowej (dalej: OP), zgodnie z którym interpretacja indywidualna ma być ważna przez okres 5 lat od wydania. W Uzasadnieniu podniesiono, że: *„Utrzymywanie w obrocie prawnym interpretacji indywidualnych bezterminowo jest niekorzystne dla podatników, którzy w ten sposób mogą pozostawać w przeświadczeniu, że pomimo upływu lat i nowelizacji przepisów mają cały czas aktualną interpretację, którą mogą stosować. Tymczasem interpretacja indywidualna może przestać pełnić funkcję ochronną np. na skutek zmiany przepisu, którego dotyczy.”*

Powyższe wyjaśnienie zmian jednak nie odnajduje poparcia w rzeczywistości, ponieważ podatnik w ramach 5 letniego okresu ważności interpretacji i tak będzie musiał sprawdzać czy nie wystąpiły przesłanki wygaśnięcia jej mocy ochronnej w postaci zmiany stanu prawnego lub też wydania niezgodnej z nią interpretacji ogólnej. Powyższa zmiana wcale nie zapewnia, że przez 5 lat wydana interpretacja indywidualna zachowa swoją ważność. Wbrew temu o czym mowa w Uzasadnieniu, zmiana nie ułatwi podatnikom weryfikacji ważności interpretacji, ale zwiększy



ich obowiązki w postaci konieczności weryfikacji pięcioletniego okresu ważności oraz konieczności występowania z dodatkowymi zapytaniami.

Co więcej, w art. 17 Projektu określono, że interpretacje indywidualne wydane przed 1 stycznia 2019 r. tracą ważność 1 stycznia 2024 r., a interpretacje wydane po tej dacie tracą ważność po upływie 5 lat od ich wydania. Oznacza to, że nastąpi kaskadowa utrata ważności interpretacji indywidualnych, również takich, w stosunku do których stan prawny się nie zmienił, a praktyka była jednolita. W konsekwencji podatnicy będą musieli występować z nowymi wnioskami, aby zachować ochronę interpretacyjną.

Powyższa zmiana spowoduje wzrost ilości wniosków o interpretacje indywidualną, ponieważ podatnicy będą musieli występować o nowe interpretacje, mimo że przepisy nie uległy zmianie. Pomimo ułatwienia jakie ma zostać wprowadzone w stosunku do wniosku o wydanie interpretacji po upływie terminu jej ważności, podatnik i tak będzie musiał czekać aż organ zbada sytuację i wyda w tym zakresie interpretację. W sytuacji, w której w stosunku do wielu podatników jednocześnie interpretacje zaczną wygasać problem ten wystąpi w istotnym nasileniu - już obecnie część przedsiębiorców rozważa wystąpienie z wnioskami o interpretacje w sprawach, w których uzyskali interpretacje kilka lat temu, lecz zgodnie z Projektem miałyby one stracić ważność.

Po stronie przedsiębiorców powstaje więc obawa, że celem powyższej zmiany jest możliwość rewizji starych interpretacji, które prezentowały korzystniejsze dla podatników stanowiska nie zaś zapewnienie aktualności posiadanych przez nich interpretacji.

W oparciu o powyższe, w naszej ocenie, proponowany przepis dotyczący ustalenia terminu ważności interpretacji indywidualnych powinien zostać usunięty z Projektu jako szkodliwy i wprowadzający dodatkowe obciążenia zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla administracji, która zostanie przytłoczona dużą ilością wniosków. CCIFP pragnie przypomnieć, że podobna sytuacja miała miejsce chociażby w 2018 i 2019 roku, kiedy to w związku z wprowadzeniem art. 15e ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych podatnicy masowo występowali z wnioskami o interpretacje (a także o uprzednie porozumienia cenowe), przed czym również przestrzegaliśmy w ramach konsultacji społecznych. Problemy związane z obsługą administracyjną wniosków, których składanie było wynikiem wprowadzeniem ww. przepisu spowodowały konieczność jego uchylecia po 4 latach obowiązywania, niemniej jednak w tym okresie przedsiębiorcy ponieśli istotne koszty.



1.2 Brak możliwości wydania interpretacji indywidualnej, gdy zagadnienie przedstawione w stanie faktycznym odpowiada zagadnieniu, do którego zastosowanie mają objaśnienia podatkowe

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 14b ust 5a: „Jeżeli przedstawione we wniosku stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe odpowiadają zagadnieniu będącemu przedmiotem interpretacji ogólnej wydanej w takim samym stanie prawnym, wydaje się postanowienie o stwierdzeniu, że do stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego opisanych we wniosku ma zastosowanie interpretacja ogólna, z jednoczesnym stwierdzeniem bezprzedmiotowości wniosku.”.

Zgodnie z art. 1 pkt 4 lit d Projektu zmiana powyższego przepisu ma dodatkowo wyłączyć możliwość wydania interpretacji indywidualnej w przypadku, gdy zagadnienie było przedmiotem objaśnień podatkowych.

CCIFP zwraca uwagę na odmiennosc charakteru obu instrumentów, tj. interpretacji ogólnej i objaśnień podatkowych - mimo, że cel ich wydania jest w dużej mierze zbieżny.

Interpretacja ogólna ma za zadanie ujednoczyć stosowanie prawa. Wydaje się ją w sytuacji, gdy w stosunku do tego samego problemu interpretacyjnego wydawane się różne interpretacje indywidualne. Wydając interpretację ogólną Minister Finansów analizuje konkretne zagadnienie, której ona dotyczy biorąc pod uwagę nie tylko przepisy, ale również dotychczas wydane interpretacje czy też orzecznictwo. Interpretacje ogólne dotyczą jednakże konkretnych tematów, interpretacji przepisu w konkretnej sytuacji (która może występować u większej grupy podatników), odpowiadają na jakieś pytanie - podobnie jak w przypadku interpretacji indywidualnych.

Cel wydania objaśnień podatkowych jest zbieżny z celem wydania interpretacji ogólnej - zgodnie z art. 14a § 1 OP mają za zadanie zapewnić jednolite stosowanie przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe. Jednakże, jak wynika z dotychczasowej praktyki Ministra Finansów, objaśnienia wydawane są w stosunku do całych grup zagadnień prawnych i najczęściej dotyczą nowych kompleksowych regulacji, wprowadzających nowe instytucje (np. raportowanie schematów podatkowych, IP Box, podzielona płatność w VAT). Obejmują one kompleksowo różne aspekty stosowania danej instytucji prawa podatkowego (np. przewodnik do ryczałtu od dochodów spółek z dnia 23 grudnia 2021 r.). W konsekwencji, są znacznie bardziej ogólne od interpretacji ogólnej i zawierają jedynie wskazówki i wyjaśnienie sensu przepisów. Jak wskazuje praktyka, czasami na kanwie objaśnień pojawia się wiele nowych problematycznych kwestii, lub też objaśnienia wychodzą daleko poza ramy przepisów, jak ma to miejsce chociażby w przypadku objaśnień z 31 stycznia 2019 r. wydanych ws. raportowania schematów podatkowych. Dodatkowo, w treści objaśnień często zawarty jest szereg zastrzeżeń i wyjątków, przez co nie dają one jasnej jednoznacznej odpowiedzi jak należy interpretować przepisy w danej sytuacji. Nie dają więc one



podatnikom pewności czy też poziomu bezpieczeństwa podatkowego nawet zbliżonego do tego, które może zapewnić interpretacja indywidualna. Nie można twierdzić, że objaśnienia mogą zastąpić wydanie interpretacji indywidualnej, ponieważ są to dwie zupełnie różne instytucje.

Występując z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej podatnik ma pewność, że dana interpretacja będzie odpowiadać stanowi faktycznemu, który przedstawił we wniosku. We wniosku podatnik może zawrzeć wszystkie ważne dla interpretacji przepisów okoliczności. W przypadku objaśnień podatnik opiera się jedynie na generalnych wytycznych i przypuszczeniach jak je zastosować w jego stanie faktycznym.

Powyższa zmiana znacznie ogranicza możliwość uzyskiwania interpretacji indywidualnych w odniesieniu do szerokich grup zagadnień (zwykle nowych regulacji, wprowadzonych w ostatnich kilku latach, a więc takich, które budzą największe wątpliwości), co obniża pewność prawa i bezpieczeństwa podatkowego przedsiębiorców.

Jak rozumiemy, jednym z celów projektodawców jest ograniczenia liczby interpretacji indywidualnych. Jednakże, w naszej opinii, zastępowanie interpretacji objaśnieniami nie jest właściwym sposobem osiągnięcia tego celu. Skuteczniejszym rozwiązaniem, zapewniającym wyższy poziom bezpieczeństwa podatników, którzy chcą prawidłowo wypełniać obowiązki byłoby doprecyzowanie przepisów w sprawach budzących najwięcej wątpliwości czyli takich, w których podatnicy muszą występować z wnioskami o interpretacje, aby wyeliminować ryzyko sporów interpretacyjnych z organami podatkowymi.

1.3 Wydłużenie terminu na wydanie interpretacji indywidualnej o czas wystąpienia do innego organu.

Projekt wprowadza do Ordynacji Podatkowej art. 14ha na mocy którego: *„Organ podatkowy uprawniony do wydania interpretacji indywidualnej, może wystąpić do innego organu posiadającego wiedzę o charakterze specjalistycznym, z wyjątkiem naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego i dyrektora izby administracji skarbowej, z wnioskiem o zajęcie stanowiska w zakresie zagadnienia wymagającego wyjaśnienia. Organ zajmuje stanowisko w terminie 30 dni od dnia doręczenia wniosku o zajęcie stanowiska.”*

Samą możliwość zasięgnięcia opinii innego organu należy ocenić jako pozytywną, ponieważ w niektórych sprawach wiedza specjalistyczna może być pomocna w wydaniu zgodnej z prawem interpretacji.

Jednak poprzez unormowanie, zgodnie z którym czas oczekiwania na opinię innego organu nie będzie się wliczał do czasu wydania interpretacji, znacząco może wydłużyć się okres oczekiwania podatnika na wydanie interpretacji, który już obecnie wynosi 3 miesiące. Dodatkowo należy



zauważyć, że organy podatkowe zwykle wydają interpretacje w końcowych okresach terminu i przystępują do analizy sprawy najczęściej na około miesiąc przed ustawowym terminem na wydanie interpretacji.

W naszej opinii, termin 30 dni na zasięgnięcie opinii innych organów powinien się wliczać do trzymiesięcznego okresu na wydanie interpretacji. Takie rozwiązanie dyscyplinowałoby organy w szybszym występowaniu o opinie innych organów.

1.4 Wzrost opłaty za wydanie interpretacji indywidualnej.

W oparciu o obecne brzmienie art. 14f Ordynacji Podatkowej wnioski o interpretację indywidualną podlega opłacie w wysokości 40 zł od przedstawionego w nim stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego.

W ramach Projektu zdecydowano się na uzależnienie opłaty od wniosku od wysokości minimalnego wynagrodzenia oraz rodzaju i wielkości podatnika wnoszącego o interpretację.

Pozytywnie należy ocenić zachowanie na rozsądnym poziomie opłaty w stosunku dla osób fizycznych, których pytanie nie jest związane z prowadzoną działalnością gospodarczą. Natomiast, naszym zdaniem, wielkość opłaty ustalona dla pozostałych podatników jest zbyt wysoka, szczególnie mając na uwadze, że w wielu przypadkach, podatnicy chcąc uzyskać pewność co do swoich rozliczeń muszą zadać nie jedno, lecz wiele pytań.

Na stronie 16 Uzasadnienia do Projektu przedstawiono proponowane stawki opłat dla poszczególnych grup podatników. Najwyższa stawka dotyczyć będzie podatników, dla których właściwym urzędem skarbowym jest Naczelnik Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie, i ma wynieść 2800 zł. Jeśli wniosek dotyczyć będzie kilku stanów faktycznych lub zdarzeń przyszłych to opłata może wynieść nawet kilkanaście tysięcy złotych. Wydaje się to kwotą nieproporcjonalnie dużą, w stosunku do czynności, która wcześniej podlegała opłacie kilkudziesięciu/ kilkuset złotych.

2. Kontrola celno-skarbowa jako przesłanka zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

Projekt wprowadza do Ordynacji podatkowej art. 70 § 6 pkt 8, zgodnie z którym termin biegu przedawnienia będzie podlegał zawieszeniu również w sytuacjach wszczęcia kontroli celno-skarbowej.



Jako przyczynę wprowadzenia takiego uregulowania wskazano, że kontrole mają na celu wykrywanie i zwalczanie najpoważniejszych nieprawidłowości podatkowych. Przez to są one często długotrwałe i złożone, wymagające sprawdzenia wielu dokumentów. Natomiast brak możliwości zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego może w tym wypadku niejednokrotnie spowodować przedawnienie tego zobowiązania, a w rezultacie brak wpływów do budżetu państwa.

Należy zauważyć, że przedawnienie zobowiązania podatkowego po upływie 5 lat od końca roku, w którym upłynął termin jego płatności jest podstawową zasadą prawa podatkowego, która zapewnia podatnikowi ochronę jego praw.

Naszym zdaniem, efektem wprowadzonych zmian będzie iluzoryczna ochrona podatników związana z przedawnieniem. Podatnik nie będzie mógł mieć gwarancji, że dane zobowiązanie przedawni się mając na uwadze, że decyzja co do wszczęcia kontroli celno-skarbowych leży w gestii organów podatkowych. W rezultacie daje to wiele sposobności do nadużyć organów i wszczynania instrumentalnych postępowań po to by tylko zapobiec przedawnieniu danego zobowiązania.

W Uzasadnieniu do Projektu wskazano, że nie zachodzi obawa instrumentalnego wszczynania kontroli celem zawieszenia biegu terminu przedawnienia z uwagi na poprzedzającą wszczęcie kontroli analizę ryzyka. Jednak, w ocenie Izby, istnieje poważne ryzyko takich działań, a jednocześnie przepisy ustawy nie powinny stwarzać ku temu sposobności.

Tendencję organów podatkowych w tym zakresie pokazuje uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 24.05.2021 r., o sygn. akt I FPS 1/21. Stwierdzono w niej, że organy podatkowe nadużywały instytucji zawieszenia biegu terminu przedawniania zobowiązania, poprzez instrumentalne wszczynanie postępowań karnoskarbowych, których jedynym celem było umożliwienie wydawania decyzji wymiarowych po upływie ustawowego terminu przedawniania zobowiązań. Powyższa sytuacja tyczyła się postępowań karnoskarbowych, których doniosłość jest jeszcze większa niż kontroli celno-skarbowych. Nie przeszkodziło to jednak organom nadużywać tej instytucji.

Nie można więc mieć pewności, że kontrole celno-skarbowe nie zostaną wykorzystane w ten sam sposób.

Co więcej, należy wskazać kolejne niebezpieczeństwo, które kryje się za zawieszeniem biegu terminu podczas kontroli celno-skarbowej. W takim wypadku same kontrole mogą ulec znacznemu przedłużeniu. Obecnie organy mając świadomość zbliżającego się terminu przedawnienia są zmuszone do szybkiego działania podczas kontroli.

W związku z powyższym, postulujemy usunięcie proponowanych przepisów dotyczących zawieszenia biegu terminu przedawnienia w wyniku wszczęcia kontroli celno-skarbowej z uwagi



na ochronę interesu podatników, realizację zasady ochrony praw nabytych, a także zasady państwa prawa.

3. Odpowiedzialność członków zarządu spółki kapitałowej będącej komplementariuszem spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej

Projekt przewiduje dodanie nowego § 6 do art. 116 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym członkowie zarządu spółki kapitałowej będącej komplementariuszem spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej również będą odpowiadać za zobowiązania tej spółki jako osoby trzecie. Projekt przewiduje więc wprowadzenie kaskadowej odpowiedzialności.

CCIFP negatywnie ocenia powyższą propozycję zmian, mając na uwadze zarówno szczególnie, wyjątkowy charakter odpowiedzialności osób trzecich, jak i ochronę, która powinna wynikać z korporacyjnej natury komplementariusza.

Przedstawiona w uzasadnieniu Projektu teza o tym, że spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne są coraz częściej wykorzystywane w działaniach optymalizacyjnych jest oczywiście bezpodstawna, mając szczególnie na uwadze zmiany zasad opodatkowania wprowadzone w 2014 r. w odniesieniu do spółek komandytowo-akcyjnych (zmiany dotyczące spółek komandytowych wprowadzone od 2021 r. nie wpłynęły na ich wykorzystywanie w rozwiązaniach optymalizacyjnych, ponieważ te spółki już wcześniej nie były wykorzystywane do takich działań). Projektodawca nie przedstawił argumentów ani przykładów na poparcie tej tezy. Fakt braku odpowiedzialności kaskadowej w obecnym stanie prawnym i wiązany z tym brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności członków zarządu w przypadku, gdy egzekucja ze spółki okazałaby się bezskuteczna nie jest w ocenie Izby właściwym uzasadnieniem. Na brak odpowiedzialności kaskadowej na tej samej zasadzie, można byłoby się powołać również w każdym innym przypadku, co musiałoby doprowadzić do rozszerzenia odpowiedzialności za zobowiązania spółki np. na kolejne podmioty w grupie.

W związku z powyższym, postulujemy odstąpienie od wprowadzania powyższej zmiany.

4. Blokada rachunku bankowego - zmiany w zakresie STIR

Projekt wprowadza szereg nowych regulacji dotyczących blokady rachunku bankowego, a także możliwości żądania przez Szefa KAS innych czynności - wstrzymania czynności i monitoringu rachunku podmiotu kwalifikowanego. Kierunek tych zmian to wzmocnienie uprawnień Szefa KAS



oraz rozszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do określonych czynności i przekazywania informacji.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że „zaistniała konieczność wprowadzenia możliwości dokonywania przez Szefa KAS blokad rachunków, o których mowa w art. 49 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo bankowe”. Chodzi o rachunki oszczędnościowe, rachunki oszczędnościowo-rozliczeniowe oraz rachunki terminowych lokat oszczędnościowych.

W naszej ocenie organ podatkowy winien mieć możliwość blokowania tylko rachunków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz wykorzystywanych w ramach działalności gospodarczej, a dopiero na etapie ewentualnych dalszych czynności egzekucyjnych - można by rozważyć możliwość poszukiwania środków na innych rachunkach bankowych. Wobec powyższego, naszym zdaniem fałowe blokowanie wszystkich rachunków bankowych jest krzywdzące dla podatnika.

W ocenie CCIFP przeciwdziałanie wyłudzeniom oraz uchylaniu się od realizowania zobowiązań podatkowych co do zasady jest celem, który uzasadnia przyznanie Szefowi KAS możliwości ograniczenia dysponowania środkami na rachunkach bankowych, jeśli zachodzi podejrzenie zaangażowania właściciela w działalność niezgodną z prawem. Jednocześnie, niektóre z zaproponowanych w Projekcie rozwiązań wydają się zbyt daleko idące.

Przykładowo, okres blokady rachunku ma zostać wydłużony z 72 do 96 godzin (zgodnie z nowym art. 119zv). W uzasadnieniu napisano, że w najnowszym orzecznictwie sądy wskazywały, że prezentowane materiały dowodowe na poparcie wniosków o przedłużenie blokady były zebrane niestarannie itp. Stąd wydłużenie czasu blokady miałyby zapewnić organom skarbowym więcej czasu na właściwe udokumentowanie wniosków do sądu.

W naszej ocenie, ww. uzasadnienie nie jest wystarczające dla zastosowania powyższych środków. Uzasadnione wydaje się zebranie stosownego materiału jeszcze przed wystąpieniem o blokadę rachunków bankowych. Ponadto, rozszerzenie uprawnień Szefa KAS rodzi ryzyko nadużyć, w szczególności wykorzystywania instrumentów podatkowych do wywierania wpływu na przedsiębiorców, dla których uniemożliwienie dostępu do środków pieniężnych może oznaczać poważne trudności w bieżącej działalności.

Z powyższych względów postulujemy odstąpienie od wprowadzania zmian zaostrzających przepisy dotyczące blokady rachunków.



5. Decyzja o cenach transferowych

W Projekcie przewidziano nowy rodzaj decyzji podatkowej - decyzję o cenach transferowych. Decyzja ta miałaby być wydawana w odniesieniu do transakcji kontrolowanych. Niemniej jednak, jej wydanie nie wyłączałoby możliwości orzekania o zobowiązaniu rocznym w podatku dochodowym w pozostałym zakresie w przyszłości.

W przypadku wydania decyzji o cenach transferowych, podatnik nadal nie miałby więc pewności co do wysokości zobowiązania za dany rok. Jednocześnie, ewentualne korekty obejmujące rozliczenia transakcji kontrolowanych mogą się również przekładać na inne rozliczenia w ramach danego roku podatkowego. Z tego powodu CCIFP negatywnie oceni wprowadzenie rozwiązania, widząc i rozumiejąc oczywiście specyfikę zagadnień związanych z cenami transferowymi.

