

Warszawa, dnia 24 stycznia 2017 r.

Szanowny Pan
Mateusz Morawiecki
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju i Finansów

Szanowny Pan
Wiesław Jasiński
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej
Generalny Inspektor Informacji Finansowej
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Szanowny Panie Premierze,
Szanowny Panie Ministrze,

w imieniu Polskiej Izby Paliw Płynnych pozwalam sobie przedstawić stanowisko Izby dotyczące opublikowanego na stronach Rządowego Centrum Legislacji datowanego na 12 oraz 13 stycznia 2017 r. projektu ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (określanej również jako „**ustawa SENT**”).

Przedsiębiorcy realizujący prawidłowo swoje zobowiązania prawno-podatkowe wyrażają swoje obawy co do represyjności i restrykcyjności wprowadzanych zmian wobec ich firm.

Wierzymy, że nasze uwagi przyczynią się do przekazania na drogę parlamentarną oraz ostatecznego uchwalenia tej ustawy w brzmieniu z jednej strony gwarantującym osiągnięcie zamierzonego celu, jakim jest walka z szarą strefą - ale jednocześnie w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla podmiotów prowadzących i chcących kontynuować działalność gospodarczą w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa.

Jednocześnie wyrażamy chęć i gotowość do szczegółowego omówienia wszystkich naszych postulatów i sugestii, zwracając się przy tym o uwzględnienie naszej Organizacji w toku dalszych prac legislacyjnych nad tymże Projektem.

1. Uwagi generalne dotyczące projektu ustawy SENT

1.1. Ustawa o SENT a obowiązek notyfikacji

Analizując poszczególne dokumenty dotychczasowego procesu legislacyjnego nie doszukaliśmy się analizy ani argumentacji za ujętą w końcowej części uzasadnienia projektu tezą o braku konieczności notyfikacji projektu do Komisji Europejskiej w trybie przewidzianym Dyrektywą (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednolicenie) (Dz. U. UE. z 17 września 2015 r., seria L, nr 241, str. 1; dalej jako „dyrektywa 2015/1535”).

W poprzedniej odsłonie projektu (datowanej na 12 grudnia 2016 r.) dokonano rozdzielenia regulacji SENT w porównaniu do jeszcze wcześniejszej wersji (datowanej na 9 listopada 2016 r.) na:

- projekt ustawy SENT obejmujący całość przyszłych regulacji o monitorowaniu drogowego przewozu towarów z wyłączeniem regulacji o urządzeniach łączności GSM-GPRS (lokalizatorów), oraz
- projekt nowelizacji ustawy SENT odnoszący się do lokalizatorów.

Przy tym jedynie w uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano, iż będzie on podlegał notyfikacji do Komisji Europejskiej zgodnie z dyrektywą 2015/1535. Wydaje się jednak, że wobec nieostrych kryteriów uznawania krajowych aktów prawnych za tzw. przepisy techniczne w rozumieniu w/w dyrektywy, w szczególności jeśli chodzi o tzw. „inne wymagania” w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy - zasadna byłaby pogłębiona analiza pod kątem, czy aby projektowany system SENT nawet bez elementów urządzeń lokalizacyjnych nie powinien takiej notyfikacji podlegać.

Polskie doświadczenia ostatnich lat wskazują, iż niedopełnienie obowiązków notyfikacyjnych może przynieść skutek odmienny od zamierzonego, a z niektórych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE wynika, że uchybienie obowiązkowi notyfikacyjnemu w zakresie przepisów technicznych może skutkować konstrukcją zbliżoną do nieobowiązywania takich regulacji.

1.2. Termin wejścia w życie regulacji o SENT

W obecnym brzmieniu, zgodnie z art. 40 oraz art. 38 projektu, co do zasady nowe regulacje mają wejść w życie już od 1 marca 2017 r., a jedynie w odniesieniu do nakładanych kar pieniężnych proponowana jest dodatkowa, 1-miesięczna karencja.

Rozumiejąc dążenie do możliwie sprawnego wprowadzenia do systemu prawnego omawianych regulacji, wyrażamy obawę, czy tak szybkie wprowadzenie regulacji nakładających poważne sankcje finansowe nie spowoduje, że nawet uczciwe podmioty chcące prowadzić działalność wyłącznie zgodnie z przepisami prawa będą w stanie podolać nowym obowiązkom. W szczególności przedsiębiorcy dokonujący licznych wysyłek i dostaw wyrobów wrażliwych, posiadające rozbudowane systemy finansowo księgowe, mogą

mieć problemy z tak szybkim dostosowaniem ich do komunikowania się z Platformą PUESC. Abstrahując od sygnalizowanych już trudności technicznych związanych z samą Platformą PUESC, w sytuacji kiedy nie jest jeszcze znany ostateczny kształt regulacji i wymogów specyfikacji przyszłych komunikatów - wprowadzenie niezbędnych modyfikacji systemowych do dnia 1 marca 2017 r. a nawet do 1 kwietnia 2017 r. może się okazać po prostu technicznie niewykonalne.

Dlatego też zwracamy się o rozważenie przez Autorów projektu możliwości odsunięcia w czasie, choćby o kilka miesięcy, momentu wejścia w życie nowych regulacji lub wydłużenia okresu nienakładania kar z art. 38 projektu.

Mając na uwadze informacje od Firm Członkowskich wymogi dla firm są zatem niewykonalne.

1.3. Brak projektów aktów wykonawczych

Należy również podkreślić, że całościowe odnoszenie się do projektu ustawy o SENT jest utrudnione ze względu na brak projektów aktów wykonawczych do tej ustawy.

Mając na uwadze ostatnie doświadczenia dotyczące tzw. Pakietu Energetycznego (ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2016 r., poz. 1165, z późn. zm.), gdzie przepracowanie projektu ustawy bez znajomości projektu późniejszego rozporządzenia Ministra Energii z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, których wytwarzanie, magazynowanie lub przetwarzanie, przesyłanie lub dystrybucja, obrót, w tym obrót z zagranicą, wymaga koncesji oraz których przywóz wymaga wpisu do rejestru podmiotów przywożących (Dz. U. z 2016 r., poz. 2039) - de facto sparaliżowało niemal całą branżę paliwową, dlatego też akty wykonawcze powinny być konsultowane łącznie z projektem ustawy.

2. Uwagi szczegółowe

Dalsze uwagi dotyczące poszczególnych jednostek redakcyjnych Projektu, w celu możliwie precyzyjnego ich omówienia, przedstawiamy zgodnie z systematyką samego projektu.

2.1. Warunek prowadzenia działalności gospodarczej dla objęcia obowiązkami SENT

Podstawowe definicje konstrukcyjne przyszłego systemu SENT, tj.:

- nadawca towaru;
- odbiorca towaru;
- podmiot odbierający;
- podmiot wysyłający oraz
- przewoźnik

POLSKA IZBA PALIW PŁYNNYCH

00-195 Warszawa, ul. Słomińskiego 19 lok. 521
Tel./fax 22 637 50 77 do 79, e-mail: izba@paliwa.pl, internet: www.paliwa.pl
NIP: 526 030 79 79

odnoszą się wyłącznie do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Podmioty nieprowadzące takiej działalności (poza kierowcami) nie podlegają obowiązkom wynikającym z ustawy SENT. W ocenie naszej Izby wprowadzenie tego kryterium w sposób tak jednoznaczny (wręcz „zero-jedynkowy”) może stanowić źródło ryzyk unikania podlegania nowym obowiązkom. Oczywiście rozumiemy zasadność rozróżnienia sytuacji i statusu podmiotów prowadzących profesjonalną działalność oraz zwykłych konsumentów (odbiorców towarów wrażliwych), niemniej jednak w naszej ocenie możliwe jest dostrzeżenie tych odmienności przy utrzymaniu wyższej szczelności projektowanego systemu SENT.

Przykładowo w świetle projektowanych regulacji, osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej (w praktyce zapewne weryfikowana poprzez brak wpisu do CEiDG) będzie mogła sprowadzić z zagranicy bez objęcia monitorowaniem dowolną ilość cystern oleju napędowego, a nawet skażanego alkoholu. Obowiązki takie ciążą bowiem zarówno przy nabyciu wewnątrzwspólnotowym, jak i imporcie (zgodnie z art. 6 ust. 1) na podmiocie odbierającym, a osoba nieprowadząca działalności gospodarczej tej definicji nie spełnia. Mając na uwadze metodyki stosowane przez podmioty funkcjonujące w szarej strefie można przypuszczać, że pozostawienie takiej furki będzie osłabiało skuteczność przyszłego systemu.

Mając na uwadze limity ilościowe przewidziane w dalszych regulacjach SENT jest skrajnie mało prawdopodobne, aby faktycznie podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej były zainteresowane sprowadzaniem z zagranicy wyrobów wrażliwych objętych systemem SENT w ilościach przekraczających te limity.

Dlatego też zwracamy się o rozważenie wykreślenia z wymienionych na wstępie definicji podmiotowych SENT warunku prowadzenia działalności gospodarczej (dotyczy to zarówno osób fizycznych jak i osób prawnych i jednostek organizacyjnych).

Aby powyższa zmiana nie była połączona z nadmierną uciążliwością dla faktycznych odbiorców towarów wrażliwych będących konsumentami, proponowalibyśmy wprowadzenie mechanizmów analogicznych do obowiązujących na gruncie podatku akcyzowego oraz projektowanej ustawy o uproszczeniach podatkowych dla przedsiębiorców (datowany na 23 listopada 2016 r.) w zakresie dokumentu e-DD. W sytuacjach, gdy odbiorcą towarów (tam objętych zwolnieniem z akcyzy ze względu na przeznaczenie lub zerową stawką akcyzy ze względu na przeznaczenie jest podmiot nieprowadzący działalności gospodarczej - obowiązków „elektronicznej weryfikacji” za taki podmiot dokonuje podmiot wysyłający, w oparciu o potwierdzenie „nieprofesjonalnego” odbiorcy na papierowym wydruku takiego dokumentu (tak projektowane art. 83i ust. 3 – ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym).

Tego rodzaju rozwiązanie, z jednej strony znane jest organom celnym (obecnie np. stosowane jest w zakresie potwierdzeń na dokumentach dostawy dostaw gazu płynnego (LPG) do celów zwolnionych), z drugiej strony nie będzie nadmiernie uciążliwe dla odbiorców będących rzeczywistymi konsumentami towarów wrażliwych - ale przede wszystkim, nie będzie kreowało potencjalnych obszarów do nadużyć i obchodzenia nowych regulacji.

2.2. Definicja „przesyłki” a tzw. sprzedaż obwoźna

Jak rozumiemy, intencją Autorów projektu było dążenie do pozyskania przez system (rejestr) możliwie precyzyjnych informacji na temat przemieszczanych wyrobów wrażliwych. W tym celu zapewne w art. 3 ust. 3 zdefiniowano podlegającą monitorowaniu SENT „przesyłkę” jako:

określoną ilość towarów:

- *tego samego rodzaju*
- *przewożoną od jednego nadawcy towaru*
- *do jednego odbiorcy towaru,*
- *do jednego miejsca dostarczenia towaru,*
- *jednym środkiem transportu.*

Powyższe uregulowanie oznacza, że w przypadku zamiaru dostarczenia jednym środkiem transportu (np. jedną cysterną) paliwa do kilku odbiorców - podmiot wysyłający będzie zobligowany do złożenia znacznej ilości zgłoszeń elektronicznych od razu na całość przemieszczanego towaru z uwzględnieniem ilości przeznaczonych dla poszczególnych podmiotów odbierających. Powyższe może okazać się niemożliwe do spełnienia.

W praktyce obrotu paliwami ciekłymi normalną sytuacją jest występowanie sprzedaży, w której jednym środkiem transportu zaopatruje się kilku odbiorców. Jednak bardzo trudne lub wręcz niemożliwe jest określenie z góry, jaka ilość paliwa będzie dostarczona do poszczególnych podmiotów odbierających. Najczęściej bowiem tego rodzaju sprzedaż wygląda tak, że ilość dostarczona danemu odbiorcy jest precyzyjnie znana dopiero w momencie zakończenia rozładunku. Nawet odbiorca może w niektórych sytuacjach nie mieć precyzyjnej wiedzy, ile paliwa wejdzie do jego zbiornika, ponieważ pomiar paliwa odbywa się przy dostawie, a późniejsze zużycie przez danego odbiorcę może nie być już oparte o legalizowane przyrządy pomiarowe. Wówczas odbiorca zamawia uzupełnienie części zużytego paliwa, nie będąc w stanie podać precyzyjnej ilości paliwa już zużytego (dotyczy to zwłaszcza paliw opałowych).

Obowiązek dokonywania odrębnych zgłoszeń dotyczących każdego odbiorcy i każdej lokalizacji jeszcze przed rozpoczęciem przemieszczenia w praktyce może wyeliminować tego rodzaju dostawy, kosztem drobnych odbiorców, którzy najczęściej nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie dostaw paliw opałowych.

Zjawisko to jest jeszcze bardziej widoczne i dotkliwe w przypadku dostaw środków smarnych w opakowaniach jednostkowych. Ze względów ekonomicznych nie istnieje ryzyko nadużyć w odniesieniu do tego rodzajów produktów (np. olejów silnikowych lub innych olejów smarowych z pozycji CN 2710 lub preparatów smarowych z pozycji CN 3403) oferowanych przez znanych producentów zarówno krajowych (np. Orlen OIL, LOTOS OIL) jak i zagranicznych (np. Castrol).

Proponowana zmiana sparaliżuje działalność dystrybutorów (w tym autoryzowanych) tego rodzaju produktów. Łańcuch dostaw takich produktów sprowadza się do nabywania większych ilości opakowań

jednostkowych od producentów, a następnie ich dystrybucji w tych samych opakowaniach jednostkowych, ale już w mniejszych ilościach do poszczególnych odbiorców. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Firm Członkowskich naszej Izby codziennie od takiego dystrybutora wyjeżdżać może od kilku do kilkudziesięciu transportów (rozumianych jako samochód ciężarowy załadowany różnego rodzaju środkami smarnymi w opakowaniach jednostkowych), z których każdy obsługuje od kilku do nawet kilkudziesięciu mniejszych odbiorców (np. warsztatów samochodowych). Koszt takich skonfekcjonowanych olejów znacznie przekracza cenę potencjalnych paliw silnikowych (od 8 zł do kilkudziesięciu zł za litr), co wyłącza ryzyko nadania im przeznaczenia napędowego.

Paraliż takiej działalności polegałby nie tylko na konieczności codziennego dokonywania od kilkudziesięciu do kilkuset zgłoszeń, ale również praktycznym brakiem możliwości korekty zamówień (np. jeśli dany odbiorca byłby zainteresowany kupieniem jednego dodatkowego opakowania lub z jednego opakowania by zrezygnował - oznaczałoby to poważne opóźnienie w dostawie dla wszystkich pozostałych odbiorców).

Powinny zatem zostać wprowadzone mechanizmy umożliwiające kontynuowanie tego rodzaju działalności. Przykładowo, mogłyby one dopuszczać wpisanie w odniesieniu do jednej ilości towaru (na jednym środku transportu) wpisywanie kilku odbiorców ze wskazaniem kolejności dostaw oraz obowiązkiem przewoźnika do potwierdzenia zakończenia realizacji tych dostaw precyzyjną informacją ilościową na temat poszczególnych dostaw niezwłocznie po ich zakończeniu (ale bez wskazywania ilości przeznaczonej dla poszczególnych odbiorców).

2.3. Przesyłki w paczkach pocztowych vs. przesyłki kurierskie

Projekt ustawy SENT wyłącza monitoring tzw. paczek pocztowych (art. 3 ust. 4 pkt 1). Mając na uwadze systematykę regulacji o podatku akcyzowym, które analogiczne wyłączenie (dla obowiązku przeładunku w składzie podatkowym) odnoszą do tzw. przesyłek kurierskich - tożsame powody przemawiają za objęciem wyłączeniem przesyłek kurierskich również na gruncie ustawy o SENT. Szczegółowo problematyka ta była przedstawiana w interpretacjach Ministra Finansów dotyczących podatku akcyzowego (np. w interpretacji z 22 października 2013 r. - IPPP3/443-690/13-2/KB oraz z 9 listopada 2011 r. - IBPP4/443-335/12/PK).

2.4. Przemieszczenia w systemie EMCS oraz pod procedurami celnymi

Projekt wyłącza również stosowanie monitoringu w odniesieniu do przemieszczeń realizowanych pod systemem EMCS oraz pod procedurami celnymi (tranzytu, składowania, odprawy czasowej, przetwarzania lub wywozu) oraz objętych powrotnym wywozem. Zatem wszystkie inne firmy działające uczciwie będą obciążone po raz kolejny bardzo wieloma obowiązkami i kosztami.

Pragniemy zwrócić uwagę, iż docierają sygnały, że w przypadku paliw ciekłych również w ramach takich przemieszczeń dochodzi do nadużyć, zwłaszcza w odniesieniu do tzw. przemieszczeń tranzytowych. Dlatego też zasadne jest objęcie działaniem ustawy SENT również przemieszczeń

tranzytowych paliw ciekłych (zwłaszcza wewnątrznijnych - pod systemem EMCS), w których towary te przemieszczane są przez terytorium Polski do innego Państwa docelowego. Według informacji z rynku, tego rodzaju nadużycia w mniejszym stopniu dotyczą innych branż wyrobów wrażliwych (alkoholowej i tytoniowej) - dlatego w odniesieniu do tego postulatu zasadne wydaje się ograniczenie go wyłącznie do paliw ciekłych i wyrobów obarczonych ryzykiem ich wykorzystania do celów paliwowych (CN 2707, 2710, 2905, 2917, 3811, 3826).

W odniesieniu do tych wyrobów, wejście w życie projektu może powodować również istotne wątpliwości w sytuacji przemieszczania jednym środkiem transportu towarów o różnych statusach celno-akcyzowych.

2.5. Przewóz rozpoczynany w kraju - przeznaczenie eksportowe i dane w zgłoszeniu

Wymogi ujęte w art. 5 ust. 3 projektu odnoszone są „zbiorniczo” zarówno do dostaw wewnątrzwspólnotowych, jak i do eksportu. Nie wszystkie informacje przewidziane dla WDT powinny być wymagane również przy eksportach. W szczególności dotyczy to identyfikacji odbiorcy.

W oparciu o doświadczenia funkcjonujące na gruncie podatku akcyzowego oraz podatku VAT - całkowicie wystarczające powinno być wskazanie w zgłoszeniu miejsca zakończenia przemieszczenia na terytorium UE (np. deklarowanego urzędu celnego wywozu). Przykładowo, podmiot wysyłający może nie mieć informacji na temat numeru VAT UE podmiotu odbierającego z kraju trzeciego nie należącego do UE.

2.6. Weryfikacja rodzaju towaru (klasyfikacji CN) w odniesieniu do produktów naftowych

Pragniemy również zwrócić uwagę na fakt, iż wśród kryteriów weryfikowanych w trakcie kontroli przewozu towarów wrażliwych wymieniono również „rodzaj towaru” definiowany poprzez klasyfikację do odpowiedniej podkategorii PKWiU lub pozycji CN. Z doświadczeń ostatnich lat wynika, iż kwestie klasyfikacji taryfowej produktów naftowych należą do najtrudniejszych i najbardziej spornych zagadnień powstających pomiędzy przedsiębiorcami a organami podatkowymi (przykładowo w zakresie klasyfikacji środków smarnych do pozycji CN 3403 oraz pozycji 2710). Proponowane brzmienie np. art. 15 projektu może sugerować, że w ramach kontroli kontrolujący powinni dokonać weryfikacji „rodzaju towaru”, a zatem również jego klasyfikacji taryfowej, co może się okazać zadaniem niemożliwym do wykonania bez przeprowadzenia specjalistycznych badań - w zasadzie wyłącznie w jednym laboratorium celnym w kraju (LC w Koroszczynie).

Wydaje się zatem, iż o ile samo uprawnienie do weryfikacji klasyfikacji CN tego rodzaju produktów powinno pozostać w kompetencji organów kontrolnych, o tyle w sytuacji zgodności ilościowej i braku wątpliwości co do podmiotów uczestniczących w dostawie (podmiotu wysyłającego, podmiotu odbierającego, miejsca przeznaczenia itp.) - weryfikacja samego rodzaju towaru (rozumianego jako klasyfikacja CN), powinno mieć charakter wyjątkowy oraz jako samoistna przesłanka nie powinno wstrzymywać możliwości realizacji przewozu.

Odmienne podejście może prowadzić do sztucznego wstrzymywania realizowanych przemieszczeń (np. w razie subiektywnego podejścia kontrolującego dotyczącego zasad klasyfikacji takich produktów).

Mamy nadzieję, że powyższe uwagi będą pomocne w ramach dalszego procedowania nad ustawą.

Wyrażamy gotowość szczegółowego omówienia oraz uzasadnienia każdego z formułowanych postulatów.

Z poważaniem,

Halina Pupacz

(-)

Prezes Polskiej Izby Paliw Płynnych