

Warszawa, dnia 1 lutego 2017 r.

Szanowna Pani
Beata Szydło
Prezes Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Szanowny Pan
Mateusz Morawiecki
Wicepremier
Minister Rozwoju i Finansów
Ministerstwo Rozwoju
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

Dotyczy: projektu ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów z dnia 25 stycznia 2017 r. (druk 1244)

Szanowna Pani Premier

Polska Izba Paliw Płynnych niniejszym przedstawia poniżej stanowisko odnośnie projektu ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (druk sejmowy 1244, zwany dalej Projektem Ustawy) oraz zwracam się z prośbą o uwzględnienie propozycji zmian w treści projektowanego aktu.

Działania Rządu oraz Ustawodawcy, zmierzające do zmian obecnego stanu prawnego i mające na celu wyeliminowanie szarej oraz czarnej strefy w obrocie paliwami ciekłymi są oczekiwane przez uczciwych przedsiębiorców rynku. Jednakże z niepokojem przyjmujemy propozycje niektórych zapisów Projektu Ustawy, które według naszej wiedzy w żaden sposób nie prowadzą do uszczelnienia systemu podatkowego. Wręcz przeciwnie, stwarzają nowe możliwości podmiotom funkcjonującym w ramach szarej i czarnej strefy. Ustawa zawiera bowiem szereg luk, które mogą być wykorzystywane przez nierzetelnych przedsiębiorców.

Do najważniejszych luk zaliczyć trzeba niewątpliwie nieobjęcie nową ustawą:

1. obrotu produktami, znajdującymi się w procedurze zawieszzonego poboru podatku akcyzowego,

2. tranzytu towarów przez teren kraju,
3. przesunięć magazynowych,
4. niektórych odbiorców końcowych.

Te niedociągnięcia powodują, iż projektowany system będzie nieszczelny, czemu trzeba zapobiec już na obecnym etapie prac.

Zastrzeżenia budzi także aktualny kształt definicji podmiotu wysyłającego, który może prowadzić do gromadzenia chronionych danych przedsiębiorstw przez ich konkurentów. Projekt Ustawy może więc naruszać konkurencję, wzmacniając i tak silną pozycję największych firm paliwowych.

Przyczyną opisanego stanu rzeczy może być niestety narzucone przez Rząd i Ustawodawcę tempo prac nad Projektem Ustawy. Pośpiech skutkuje nieuwzględnieniem wielu potencjalnych problemów i zagrożeń. Zabrakło też wszechstronnego skonsultowania praktycznych rozwiązań z podmiotami, które ostatecznie będą zobowiązane do realizacji nowych przepisów. Istnieje więc poważne ryzyko, iż rzetelnym przedsiębiorcom – w imię walki z szarą i czarną strefą – uniemożliwi się prawidłowe przystosowanie organizacyjne i informatyczne do nowych wymogów prawa. Te niedociągnięcia są tym trudniejsze do zaakceptowania, że na przedsiębiorców mają być nakładane bardzo wysokie kary. Kary te, sięgające nawet połowy wartości transportowanego towaru, mogą być nakładane nawet za nieistotne omyłki pisarskie. Stąd też tak ważne jest, aby zobowiązani mieli szansę prawidłowo przygotować się do nowych obowiązków.

Nowe obowiązki mają objąć wszystkich przedsiębiorców związanych z transportem towarów wrażliwych. W największym stopniu obciążą więc rzetelne podmioty. Niestety Projekt Ustawy wydaje się być nieproporcjonalny w zakresie obowiązków wobec możliwych do osiągnięcia celów. Nie można bowiem pominąć faktu, iż jest to już trzeci pakiet regulacji wymierzony w szarą i czarną strefę, który jednak w największym stopniu dotyka nie przestępców, a rzetelnych uczestników rynku. W tym kontekście należy podkreślić, iż wszelkie regulacje nowej ustawy powinny być na tyle wyważone, aby ich ingerencja w rzetelnych przedsiębiorców była jak najmniejsza. W przeciwnym razie, ze strony międzynarodowych gremiów, Polska może narazić się na zarzut naruszenia zasady proporcjonalności.

Bezkrytyczne zaakceptowanie Projektu Ustawy w obecnym kształcie może ponadto doprowadzić do zachwiania także innych zasad obowiązujących w demokratycznych państwach prawa. Niewykluczone jest bowiem zagrożenie dla zasady swobody działalności gospodarczej oraz ochrony niejawnych danych przedsiębiorstwa.

Rozwijając powyższe zastrzeżenia należy wskazać, iż zasada swobody działalności gospodarczej może zostać naruszona poprzez stworzenie nowych ram współpracy pomiędzy przedsiębiorcami rynku paliwowego. Można bowiem sobie wyobrazić, że bezpośrednio lub pośrednio przedsiębiorcy rynku paliwowego będą musieli współpracować z największymi firmami rynku paliwowego. Ich swoboda decyzyjna może więc zostać ograniczona. Projekt Ustawy dąży bowiem do określenia kierunków przepływu informacji oraz może wymuszać

współpracę z potentatami rynku paliwowego. Tym samym może zostać ograniczona samodzielność i dotychczasowa pozycja niezależnych dostawców paliw silnikowych.

Powyższe zastrzeżenie nierozdzielnie łączy się także z naruszeniem zasad konkurencji, a to poprzez stworzenie największym podmiotom branży paliwowej dostępu do pełnych danych odbiorców końcowych. Dane te mają bowiem być wpisywane do systemu monitorowania przewozu. Ich dostępność musi być więc ograniczona, a pozycja każdego podmiotu w tym zakresie musi być objęta szczególną ochroną.

Przed przejściem do analizy poszczególnych rozwiązań pragniemy podkreślić, iż najistotniejsze jest, aby treść regulacji została zmieniona w ten sposób, aby objęła ona wszystkie podmioty i wszystkie transporty. Ponadto nie można dopuścić, aby jakakolwiek firma weszła w posiadanie chronionych danych innych przedsiębiorców. Dopiero wtedy będzie można mówić o jednolitym i wolnym od luk systemie, przy jednoczesnym zapewnieniu przestrzeni dla małych i średnich przedsiębiorstw.

I. Wykreślenie art. 3 ust. 4 pkt 2 i 3 Projektu Ustawy oraz regulacji powiązanych

Patrząc z perspektywy poszczególnych rozwiązań, zaprezentowanych w nowej regulacji należy wskazać, iż najpoważniejsza luka może powstać w zakresie art. 3 ust. 4 pkt 2 i 3 Projektu Ustawy.

Dotyczy on wyłączenia spod systemu monitorowania drogowego przewozu towarów objętych innymi systemami czy procedurami. W efekcie wyłączenia spod obowiązywania ustawy dotyczyłyby w wyłącznie ograniczonej liczby podmiotów oraz organów, które dają najwyższą gwarancję prawidłowego realizowania obowiązków, wynikających z Projektu Ustawy (m. in. operatorzy pocztowi, organy państwowe). Wyłączone pozostałyby także niewielkie ilości produktów, wyszczególnione w ramach wyłączeń przedmiotowych.

W związku z powyższym rekomendujemy wykreślenie art. z art. 3 ust. 4 pkt 2 i 3 Projektu Ustawy oraz wyeliminowania numeracji. Tym samym art. 3 ust. 4 otrzymałby następujące brzmienie:

„Art. 3 ust. 4 – Systemowi monitorowania przewozu towarów nie podlega przewóz towarów, o których mowa w ust. 2 pkt 1-4 przewożonych przez operatorów pocztowych w paczkach pocztowych w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2016 r. poz. 1113, 1250 i 1948).

W tym układzie kolejne transporty zostałyby objęte systemem monitorowania, w szczególności transporty podlegające obecnie systemowi EMCS (w ramach procedury zawieszono poboru akcyzy) oraz NCTS (w ramach przemieszczeń tranzytowych). Dzięki

temu zabiegowi organy kontrolne mogłyby w jednym systemie zweryfikować wszystkie transporty produktów wrażliwych.

Ułatwiłoby to nadzór nad przewozem, w szczególności łatwiejsza byłaby sama kontrola. Wyeliminowana zostałaby także potrzeba weryfikacji kilku systemów, gdyż dane byłyby dostępne w jednym miejscu. Potrzeba weryfikacji kilku systemów, w tym: e-Przewozu, EMCS czy NCTS, może bowiem napotkać większą ilość trudności niż weryfikacja jednego systemu. W każdej kontroli drogowej urzędnik będzie musiał sprawdzić nie tylko system objęty Projektem Ustawy ale także i np. EMCS. Wobec awaryjności systemów informatycznych oraz możliwych innych utrudnień technicznych sugerowane jest ograniczenie się do jednego systemu dla wszystkich przewozów produktów wrażliwych.

II. Wykreślenie art. 3 ust. 5 oraz regulacji powiązanych

Analogicznie należałoby podejść do problemu wyłączenia spod monitorowania tzw. przesunięć magazynowych.

„Art. 3 ust. 5 - Systemowi monitorowania przewozu towarów nie podlega przewóz towarów, który nie jest związany z wykonaniem czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, jeżeli przewozowi towarów towarzyszy dokument potwierdzający przesunięcie międzymagazynowe wystawiony przez nadawcę towarów. Przepisu określonego w zdanie pierwszym nie stosuje się do przewozu, o którym mowa w art. 7 ust. 1.”

Przepis ten wyłącza więc spod całego systemu monitoringu przesunięcia magazynowe. Stwarza to zagrożenie, iż nieuczciwy podmiot może dokonywać transportu paliw ciekłych, czy też innych produktów wrażliwych, pomiędzy magazynami bez potrzeby zarejestrowania w ramach systemu. Innymi słowy działać pod przykrywką przesunięć magazynowych. Istotne jest bowiem, iż przepis nie wskazuje, iż dotyczy to np. przesunięć pomiędzy składami podatkowymi czy też w oparciu o procedurę zawieszono poboru akcyzy. Tym samym odnosi się on do wszelkich przemieszczeń towarów wrażliwych, które zostaną opatrzone dokumentem, potwierdzającym „przesunięcie międzymagazynowe” wystawionego przez nadawcę towarów. Dokument ten nie jest sprecyzowany ani w innym miejscu uregulowany, w konsekwencji jakiegokolwiek oświadczenie nadawcy towarów, zawierające termin „przesunięcie magazynowe” lub równoważne będzie musiało zostać uznane przez urzędników czy funkcjonariuszy dokonujących kontroli za wystarczające.

Należy także podkreślić, iż takie przesunięcie może następować pomiędzy jakimikolwiek magazynami, także pomiędzy składami podatkowymi, celnymi oraz prywatnymi magazynami, prowadzonymi przez osoby fizyczne. Przesunięcia to jednak w praktyce transport. Żaden urząd nie będzie więc posiadać pełnej wiedzy o wszystkich transportach produktów wrażliwych, co miało być przecież celem przedmiotowej regulacji.

Z tych więc względów rekomendujemy usunięcie art. 3 ust. 5 z Projektu Ustawy. Wszystkie odnośniki w treści Projektu Ustawy do art. 3 ust. 5 powinny zostać również usunięte. Ponadto zmieniona powinna zostać stosownie dalsza numeracja w tym artykule wobec usunięcia jednego z ustępów.

Konsekwencją powyższego będzie objęcie wszystkich transportów, także tych wewnętrznych w ramach danego przedsiębiorstwa, w jednym systemie w oparciu o jednolite dane i wymagania. Organom kontrolnym zaś zapewni się w ten sposób pełen obraz wszelkich ruchów transportowych w zakresie produktów wrażliwych. Tylko takie ujęcie obowiązków da wymierny efekt w postaci szczelnego systemu, gdzie każdy transport paliwa, alkoholu skażonego czy suszu tytoniowego będzie mógł zostać zweryfikowany. System zaś zagwarantuje, że wszystko, co nie jest w nim wpisane, jest niedopuszczalne i niezgodne z prawem.

III. Zmiana art. 2 pkt 7 Projektu Ustawy tj. definicji podmiotu wysyłającego

W obecnym kształcie art. 2 pkt 7 Projektu Ustawy zakłada, iż podmiot wysyłający to osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność gospodarczą, dokonująca:

- a) ostatniej przed rozpoczęciem przewozu towarów dostawy towarów,
- b) wewnątrzspółnotowej dostawy towarów,
- c) eksportu towarów

– w rozumieniu ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

Zastrzeżenia budzi w szczególności pierwsza cecha wymieniona pod lit. a), tj. podmiot prowadzący działalność gospodarczą, dokonujący ostatniej przed rozpoczęciem przewozu towarów dostawy towarów. Takie ujęcie definicji może prowadzić do sytuacji, w której podmiotem wysyłającym nie jest wcale aktualny właściciel produktu paliwowego, a jego dostawca – poprzedni właściciel towaru.

Powyższe wynika ze specyfiki funkcjonowania rynku paliwowego. Mianowicie, produkt odbierany na bazie paliwowej (podmiot A sprzedaje do B, który odbiera produkt na bazie paliw) jest od razu transportowany do faktycznego odbiorcy produktu (podmiot C). Oznacza to, że podmiot sprzedający (B) zazwyczaj nie przewozi go do swojej bazy magazynowej, a transportuje go bezpośrednio do swojego klienta (C). Natomiast do sprzedaży (dostawy w rozumieniu podatku VAT) pomiędzy B i C dochodzi najczęściej dopiero z chwilą złania produktu do zbiorników klienta (C) przez podmiot B.

Tym samym do czasu zakończenia transportu ostatnią dostawą towarów w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług jest sprzedaż pomiędzy pierwotnym dostawcą (A) a pośrednikiem (B).

Odnosząc powyższy stan faktyczny do projektowanej definicji podmiotem wysyłającym nie jest pośrednik (B) – aktualny właściciel produktu, tylko jego dostawca (A), a pośrednik zostaje zdegradowany wyłącznie do roli przewoźnika, co jest niezgodne ze stanem faktycznym i zaburza zrozumienie łańcucha dystrybucji oraz rozkład ciężaru odpowiedzialności.

W związku z powyższym rekomendujemy nadanie projektowanej definicji następującego brzmienia:

„Art. 2 pkt 7) podmiot wysyłający - osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, prowadzącą działalność gospodarczą, będącą właścicielem towaru w chwili rozpoczęcia przewozu towarów albo dokonującą:

- a) wewnątrzspółnotowej dostawy towarów,
- b) eksportu towarów

– w rozumieniu ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

Powyższa rekomendacja jest uzasadniona także faktem, iż pozostawienie obecnej propozycji definicji może prowadzić do wejścia w posiadanie danych biznesowych kontrahentów podmiotu B przez największych dostawców produktów paliwowych, tj. podmiotów A. Wynika to bowiem z faktu, iż będąc podmiotem wysyłającym będą mogły one zweryfikować wszystkie dane dotyczące przewozu, m. in. w myśl projektowanego art. 5 ust. 4 pkt 7 Projektu Ustawy dane adresowe miejsca dostarczenia towaru albo miejsce zakończenia przewozu na terytorium kraju. Będą mogły także określić potrzeby danego odbiorcy, a w konsekwencji zaproponować lepsze warunki dostawy niż pośrednik.

Zapewnienie największym dostawcom (podmioty A) takiego narzędzia byłoby działaniem sprzecznym z zasadami konkurencji i prowadziłyby do nieuzasadnionego wsparcia jednych podmiotów (A) kosztem innych (B). Ucierpiałyby na tym małe i średnie przedsiębiorstwa, które nie miałyby dostępu do tak szerokiej bazy informacji, zaś ich dane byłyby dostępne ich dostawcom. Ponadto, wyprzedzając możliwe kontrargumenty, wskazuję, iż wyłączenie dostępu do danych innym podmiotom działającym w ramach jednego numeru referencyjnego nie rozwiąże problemu. Nadal bowiem będą funkcjonowały w obiegu dokumenty w ramach procedury awaryjnej, które mogą wskazywać chronione dane biznesowe, którymi dany przedsiębiorca nie chce i nie powinien się dzielić.

IV. Objęcie systemem odbiorców towarów, niebędących przedsiębiorcami

Poważny mankament Projektu Ustawy wynika także z faktu, iż nie obejmuje on swoim zakresem faktycznych odbiorców końcowych, którzy nie prowadzą działalności gospodarczej. Może to rodzić szereg zagrożeń poprzez wykorzystanie tych kanałów dystrybucji przez szarą i czarną strefę.

W konsekwencji rekomendujemy zmianę definicji odbiorcy towaru z art. 2 pkt 5 Projektu Ustawy poprzez nadanie jej następującej treści:

„Art. 2 pkt 5 odbiorca towaru – osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, do której ma być dostarczony towar będący przedmiotem przewozu;”

Powyższa zmiana wymagałaby ponadto dodania nowej informacji do art. 5 ust. 2, poprzez dodanie nowego pkt. 8 o następującej treści:

„Art. 5 ust. 2 pkt 8) dane odbiorcy towaru, niebędącego przedsiębiorcą, obejmujące:

- a) imię i nazwisko albo nazwę,**
- b) adres zamieszkania albo siedziby.”**

Rozwiązanie to domknęłoby cały system przewozu i wyeliminowałoby zastrzeżenia, jakoby system był nieszczelny w zakresie w jakim uczestnikiem obrotu i transportu jest osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej.

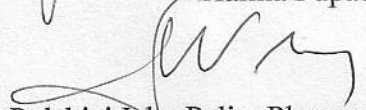
V. Przesunięcie momentu wejścia w życie ustawy

Ustawa zakłada bardzo krótki okres *vacatio legis*, co uniemożliwi dostosowanie się organizacyjnej oraz informatycznej przedsiębiorców do nowych wymogów. Skutkiem takiej legislacji może być stwierdzenie szeregu niezawinionych naruszeń. Stąd też sugeruje się przesunięcie momentu wejścia w życie analizowanej ustawy na dzień 1 lipca 2017 r.

W związku z powyższym proszę o uwzględnienie powyższych sugestii w toku dalszych prac legislacyjnych.

z poważaniem

Halina Pupacz


Prezes Polskiej Izby Paliw Płynnych

Otrzymują:

Szanowny Pan
Ryszard Terlecki
Przewodniczący Klubu
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Pan
Jacek Sasin
Przewodniczący
Komisja Finansów Publicznych
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Pan
Bogdan Rzońca
Przewodniczący
Komisja Infrastruktury
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Pan
Paweł Gruza
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa