

# KONTROLA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

## vademecum przedsiębiorcy w pytaniach i odpowiedziach

### 4.

#### 1. Co może być sygnałem do wszczęcia kontroli w mojej firmie (donosy, anonimy)?

Jak wskazywano w poprzednich wydaniach Vademecum, co do zasady organy prowadzą postępowania zgodnie z planami kontroli. Jednakże sygnałem do wszczęcia działań przez organy kontroli mogą być także informacje uzyskane od innych organów, obywateli, jak i za pośrednictwem prasy, radia czy telewizji. Wskazujecie Państwo na problem wszczynania kontroli na skutek donosów osób trzecich. Wyjaśniamy, iż zgodnie z utrwalonymi poglądami orzecznictwa, donosy i anonimy nie stanowią wprawdzie dowodu w postępowaniu podatkowym, jednakże anonimy i donosy mogą stać się podstawą wszczęcia kontroli. Informacje pochodzące z donosów lub pism anonimowych podlegają weryfikacji przez pryzmat dowodów zebranych w toku kontroli podatkowej, a następnie ewentualnego postępowania podatkowego. Co ważne, zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 września 1997 r., I SA/KA 298/96, strona ma możliwość zapoznania się z anonimem lub donosem, jeśli został on włączony do akt sprawy i miał wpływ na toczące się postępowanie.

#### 2. Za jaki okres czasu może zostać przeprowadzona kontrola w mojej firmie?

Szczególnie zainteresowani są Państwo problemem okresu za jaki może zostać przeprowadzona kontrola. Wskazać należy, iż brak jest przepisów prawa, które regulowałyby kwestię, za jaki maksymalnie okres czasu mogą skontrolować nas organy państwa. Teoretycznie możliwe byłoby zatem wszczęcie kontroli za dowolny okres, jednakże należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 32 ordynacji podatkowej, płatnicy i inkasenci obowiązani są przechowywać dokumenty związane z poborem lub inkasem podatków jedynie do czasu upływu terminu przedawnienia zobowiązania płatnika lub inkasenta. Przepisy dotyczące okresu przechowywania stosownych dokumentów oraz przedawnienia zobowiązań zawarte są także w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. W praktyce, organy kontrolujące przedsiębiorców kierować będą się zatem terminami przedawnienia odpowiednich zobowiązań publicznoprawnych i jedynie za ten okres dokonywać stosownych czynności kontrolnych. Należy pamiętać, iż upływ terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w trakcie postępowania podatkowego musi być uwzględniony z urzędu przez organ podatkowy, przed którym postępowanie się toczy, niezależnie od tego, czy dotyczy postępowania przed organem pierwszej instancji, czy postępowania odwoławczego. Przedawnienie jako instytucja prawa materialnego, skutkująca wygaśnięciem zobowiązania, winna być bezwzględnie respektowana w toku postępowania. Wymaga od organu podatkowego oceny, czy w okolicznościach konkretnej sprawy nastąpił upływ czasu skutkujący przedawnieniem oraz czy nie wystąpiły okoliczności powodujące przerwanie lub zawieszenie biegu terminu przedawnienia, rzutujące na przedłużenie terminu. Organ stwierdzając ujemną przesłankę kontynuowania postępowania jest zobligowany do jego zakończenia przez umorzenie postępowania (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gliwicach z dnia 4 lutego 2015 r., I SA/GI 628/14).

#### 3. Czy przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej odnośnie czasu trwania kontroli u przedsiębiorcy zawsze chronią przedsiębiorcę?

Problemem dla przedsiębiorców, okazuje się wielość procedur pozwalających organom na kontrole, wyłączających zastosowanie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w szczególności w zakresie czasu przez jaki może odbywać się kontrola. W tym temacie warto przytoczyć stan faktyczny sprawy, w której nasza Kancelaria udzieliła pomocy prawnej w ramach interwencji BCC.

## DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA ORGANÓW KONTROLI PODATKOWEJ, ORGANÓW PODATKOWYCH ORAZ ZUS

### SUPLEMENT



W dotychczasowych wydaniach Vademecum, dołączonych do Gazety BCC, przedstawione zostały podstawowe zasady kontroli skarbowej, kontroli podatkowej oraz czynności sprawdzających, jak również problematyka kontroli wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych przez płatników składek. W uzupełnieniu poprzednich wydań Vademecum, w niniejszej publikacji chcielibyśmy podjąć się wyjaśnienia Państwa niektórych, istotnych naszym zdaniem wątpliwości związanych z działalnością kontrolną prowadzoną przez wspomniane organy kontroli skarbowej, organy podatkowe oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Bardzo często podnoszą

Państwa wątpliwości związane z kwestią wyłączenia stosowania korzystnych dla przedsiębiorców przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, kwestii zakresu kontroli i zmiany przedmiotowego zakresu, rodzaju dokumentów, które należy okazać organom podczas kontroli oraz konieczności uczestniczenia kontrolowanego w całej procedurze kontroli, w tym potrzeby własnej inicjatywy dowodowej kontrolowanego podmiotu, jak również możliwości skutecznego zakwestionowania czynności kontrolnych. W kolejnych wydaniach Vademecum przedstawione zostaną zagadnienia kontroli prowadzonej przez pozostałe organy państwa.

Spółka poprosiła o poradę w związku z toczącym się z jej udziałem postępowaniem kontrolnym. Postępowanie to było prowadzone przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej. Spółka wskazała, że w toku postępowania organy kontroli skarbowej nie udzielają jej szczegółowych informacji na temat zakresu i celu prowadzonego postępowania, a także etapu na jakim jest obecnie postępowanie. Postępowanie trwało już kilkanaście miesięcy i było notorycznie przedłużane. Organ kontroli skarbowej żądały od spółki szeregu dokumentów i wyjaśnień, co do charakteru niektórych transakcji oraz przelewów bankowych. Urząd Kontroli Skarbowej skrupulatnie weryfikował transakcje bankowe spółki. Kontrolujący przeszukiwali wielu pracowników spółki, co też powodowało dezorganizację pracy. Spółka powołując się na przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w tym na przepisy dotyczące dopuszczalnego czasu trwania wszystkich kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym, chciała uzyskać informacje, czy działania podejmowane przez Urząd Kontroli Skarbowej są legalne, ewentualnie jakie środki ochrony prawnej przysługują Spółce w związku z toczącym się postępowaniem.

W kontekście tej sprawy, istotne jest odróżnienie dwóch pojęć tj. „postępowanie kontrolne” i „kontrola podatkowa”. W zależności bowiem od tego, jakiego rodzaju postępowanie toczy się w naszej firmie, przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej odnośnie limitu czasu trwania kontroli u przedsiębiorcy znajdują zastosowanie lub też nie. I tak zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt: II FSK 907/13 przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej regulujące uprawnienia przedsiębiorców, w tym dotyczące limitu czasu kontroli przedsiębiorców, dotyczą wyłącznie prowadzonej kontroli, w tym kontroli podatkowej, ale nie postępowania kontrolnego. Pojęcie „postępowanie kontrolne” i „kontrola podatkowa” nie należy utożsamiać. Pogląd o odrębności postępowania kontrolnego i kontroli podatkowej uznać należy za ugruntowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (tak m.in.: postanowienie z dnia 19 stycznia 2012 r., II FSK 2984/11, wyroki: z dnia 27 lutego 2014 r., II FSK 2276/12 oraz z dnia 15 lipca 2011 r., I FSK 849/11).

W związku z tym, iż ustawa o kontroli skarbowej nie reguluje kwestii długości postępowania kontrolnego, do czasu tego postępowania znajdują zastosowanie odpowiednie przepisy ordynacji podatkowej. Czas trwania postępowania kontrolnego powinien więc wynosić jeden miesiąc, a w sprawach skomplikowanych dwa miesiące. Niestety podobnie jak w przypadku postępowań podatkowych, tak w przypadku postępowań kontrolnych, właściwie nieliczne postępowania kończą się w tym terminie i są one wielokrotnie przedłużane. Warto w tym miejscu

wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Warszawie z dnia 1 października 2009 r., sygn. akt: III SA/Wa 1236/09, zgodnie z którym upływ terminów do załatwienia sprawy nie pozbawia organu podatkowego ani właściwości w sprawie, ani kompetencji do jej załatwienia, ani też nie wpływa na ważność dokonanych już czynności, jak i czynności podjętych po upływie terminu. Sam fakt upływu takiego terminu nie ma cech przedawnienia orzekania w sprawie. Z upływem terminu załatwienia sprawy wiążą się określone skutki prawne, ale są one innego rodzaju (polegają one np. na odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownika organu). Ponadto stosownie do przepisów ordynacji podatkowej, na niezaczenie sprawy we właściwym terminie lub terminie ustalonym stronie służy ponaglenie.

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdzie przedsiębiorca po lekturze Rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej może być przekonany, iż istnieje ustawowy limit czasu w jakim jego działalność może być kontrolowana przez organy państwa. Jak się jednak okazuje, przepisy te nie zawsze znajdują zastosowanie, pomimo tego, iż faktycznie w ramach postępowania kontrolnego i kontroli podatkowej podejmowane są zbieżne czynności. Nawet nazwa tych postępowań jest podobna i sugerująca, iż mamy do czynienia z kontrolą. Następnie, przepisy ordynacji podatkowej, które stanowią o tym, ile może trwać postępowanie kontrolne, także nie muszą być bezwzględnie przestrzegane przez organy prowadzące czynności. Jak się okazuje, terminy te mają bowiem charakter jedynie „dyscyplinujący”. Powyższe powoduje, że przedsiębiorcy tracą zaufanie do Państwa i stanowionego przez nie prawa. Skoro bowiem tworzy się specjalne ustawy mające na celu ochronę przedsiębiorcy i zapewnienie mu spokojnego funkcjonowania, takie jak ustawa o swobodzie działalności

gospodarczej, to przepisy te powinny działać w praktyce.

#### 4. Jakich dokumentów mogą zażądać od przedsiębiorcy kontrolujący?

Przedsiębiorcy mają liczne wątpliwości w zakresie tego, czy muszą okazywać kontrolującym wszystkie żądane przez nich dokumenty. Wyjaśnić należy, że kontrolowany obowiązany jest wprawdzie do przedstawienia wszelkich dokumentów (ewentualnie wraz z tłumaczeniem), których zażąda od niego kontrolujący, ale zarazem w ramach podkreślić tylko takich które związane są z zakresem kontroli oraz których obowiązek sporządzania i przechowywania wynika z przepisów prawa. W przypadku kontroli podatkowych będą to wszelkie dokumenty finansowe i rachunkowe pozwalające na weryfikację kwestii prawidłowości obliczania i wpłacania podatków (m.in. faktury, rachunki, potwierdzenia zapłaty, raporty z kas fiskalnych, deklaracje, niekiedy umowy), natomiast w przypadku ubezpieczeń społecznych dokumenty finansowo-księgowe i osobowe, które wykażą prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest Zakład. Jednocześnie zaznaczyć należy, że przedsiębiorcy nie są w żadnym razie zobowiązani do sporządzania dodatkowych dokumentów na żądanie organów kontrolujących, niż te które przedsiębiorcy mieli obowiązek posiadać zgodnie z odpowiednimi przepisami (chodzi tu np. o przygotowanie na żądanie organu zestawień dokumentów, spisów, sprawozdań itp.). Pamiętać należy także, iż organ podatkowy, w związku z prowadzonym postępowaniem podatkowym lub kontrolą podatkową, może zażądać także od kontrahentów przedsiębiorcy, przedstawienia dokumentów, w zakresie objętym kontrolą u podatnika, w celu sprawdzenia ich prawidłowości i rzetelności (tzw. kontrola krzyżowa).

#### 5. Co grozi przedsiębiorcy w przypadku braku żądanych dokumentów podczas kontroli lub w sytuacji odmowy okazania dokumentu?

Przedsiębiorcy obawiają się często konsekwencji związanych z brakiem stosownych dokumentów, których okazania żąda organ. W tym zakresie wskazać należy, że zgodnie z art.83 kodeksu karnego skarbowego, kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia czynności sprawdzających,

