



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja

Druk nr 2025

Warszawa, 7 listopada 2013 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Jerzego Borkowskiego.

(-) Maciej Banaszak; (-) Piotr Paweł Bauć; (-) Robert Biedroń; (-) Jerzy Borkowski; (-) Jan Cedzyński; (-) Artur Dębski; (-) Marek Domaracki; (-) Wincenty Elsner; (-) Łukasz Gibała; (-) Artur Górczyński; (-) Anna Grodzka; (-) Michał Kabaciński; (-) Witold Klepacz; (-) Krzysztof Kłosowski; (-) Henryk Kmiecik; (-) Sławomir Kopyciński; (-) Roman Kotliński; (-) Łukasz Krupa; (-) Jacek Kwiatkowski; (-) Andrzej Lewandowski; (-) Tomasz Makowski; (-) Małgorzata Marcinkiewicz; (-) Maciej Mroczek; (-) Jacek Najder; (-) Michał Tomasz Pacholski; (-) Wojciech Penkalski; (-) Andrzej Piątek; (-) Zofia Popiołek; (-) Marek Poznański; (-) Andrzej

Rozenek; (-) Armand Kamil Ryfiński; (-) Paweł Sajak; (-) Marek
Stolarski; (-) Maciej Wydrzyński.

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – o podatku od towarów i usług

Art. 1

W art. 87 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. 2011 Nr 177 poz. 1054 z późn. zm.¹) wprowadza się następujące zmiany:

1) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„Zwrot różnicy podatku, z zastrzeżeniem ust. 6, następuje w terminie 30 dni od dnia złożenia rozliczenia przez podatnika na rachunek bankowy podatnika w banku mającym siedzibę na terytorium kraju lub na rachunek podatnika w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, której jest członkiem, wskazane w zgłoszeniu identyfikacyjnym, o którym mowa w odrębnych przepisach.”;

2) uchyla się ust. 2a oraz ust. 4a – 4f;

3) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„Na umotywowany wniosek, podatnikom dokonującym dostawy towarów lub świadczenia usług poza terytorium kraju i niedokonującym sprzedaży opodatkowanej, przysługuje zwrot kwoty podatku naliczonego, o której mowa w art. 86 ust. 8 pkt 1, w terminie określonym w ust. 2.”;

4) ust. 5a otrzymuje brzmienie:

„W przypadku gdy podatnik nie wykonał w okresie rozliczeniowym czynności opodatkowanych na terytorium kraju oraz czynności wymienionych w art. 86 ust. 8 pkt 1, podatnikowi przysługuje, na jego umotywowany wniosek złożony wraz z deklaracją podatkową, zwrot kwoty podatku naliczonego, podlegającego odliczeniu od podatku należnego w związku z prowadzoną działalnością

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. poz. 1342, 1529, 1530, z 2013 r. poz. 35.

gospodarczą na terytorium kraju lub poza tym terytorium, w terminie 60 dni od dnia złożenia rozliczenia, z zastrzeżeniem art. 86 ust. 19.”;

5) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„Na wniosek podatnika, złożony wraz z deklaracją podatkową, urząd skarbowy jest obowiązany zwrócić różnicę podatku, o której mowa w ust. 2, w terminie 15 dni, licząc od dnia złożenia rozliczenia, w przypadku gdy kwoty podatku naliczonego, wykazane w deklaracji podatkowej, wynikają z:

1) faktur dokumentujących kwoty należności, które zostały w całości zapłacone, z uwzględnieniem art. 22 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.11)),

2) dokumentów celnych, deklaracji importowej oraz decyzji, o których mowa w art. 33 ust. 2 i 3 oraz art. 34, i zostały przez podatnika zapłacone,

3) importu towarów rozliczanego zgodnie z art. 33a, wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów, świadczenia usług, dla którego podatnikiem jest ich usługobiorca, lub dostawy towarów, dla której podatnikiem jest ich nabywca, jeżeli w deklaracji podatkowej została wykazana kwota podatku należnego od tych transakcji.”;

6) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„Różnicę podatku niezwróconą w terminach, o których mowa w ust. 2 i ust. 5a, traktuje się jako nadpłatę podatku podlegającą oprocentowaniu w rozumieniu przepisów Ordynacji podatkowej.”;

7) uchyla się ust. 13.

Art. 2

Przepisy niniejszej ustawy stosuje w stosunku do podatników, dla których bieg terminów określonych niniejszą ustawą rozpoczął się po dniu jej wejścia w życie.

Art. 3

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia.

Uzasadnienie

1. Cele projektu.

Celem projektowanej regulacji jest skrócenie okresu, w którym urząd skarbowy ma obowiązek dokonać zwrotu różnicy pomiędzy podatkiem naliczonym a podatkiem należnym na podstawie ustawy – o podatku od towarów i usług, licząc od dnia złożenia rozliczenia przez podatnika. W ten sposób następować będzie szybsze uwolnienie środków finansowych przedsiębiorstwa, które to środki będzie ono mogło reinwestować. Jednocześnie, celem wprowadzanego uregulowania jest także uczynienie z końca tego okresu bezwzględnie terminu, do którego ów zwrot ma nastąpić – termin ten nie będzie mógł być przedłużany decyzją naczelnika urzędu skarbowego.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie stanowiącej przedmiot regulacji.

Obecnie, zgodnie z art. 87 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. – o podatku od towarów i usług, podatnik ma prawo do zwrotu różnicy pomiędzy podatkiem naliczonym a podatkiem należnym, a zwrot ten – co do zasady – winien nastąpić w terminie 60 dni od dnia złożenia rozliczenia przez podatnika. Termin ten może być też jednak przedłużony przez naczelnika urzędu skarbowego *do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika dokonywanego w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej lub postępowania kontrolnego na podstawie przepisów o kontroli skarbowej jeżeli zasadność zwrotu wymaga takiego dodatkowego zweryfikowania*. W praktyce więc rzeczywisty termin zwrotu podatku VAT wyznaczają maksymalne terminy prowadzenia w/w postępowań, a ich wszczęcie może, i w praktyce tak się dzieje, stanowić pretekst do opóźnienia wypłaty należnego podatku od towarów i usług przez urzędy skarbowe. W sytuacji gdy te ostatnie z jakichś powodów nie są w stanie dokonać stosownego rozliczenia podatku w ustawowym terminie 60 dni mogą wykorzystywać swe kompetencje kontrolne by zyskać w ten sposób na czasie i odwlec uwolnienie zablokowanych środków danego przedsiębiorstwa.

Niestety, im dłuższy rzeczywisty czas zwrotu różnicy pomiędzy podatkiem naliczonym a podatkiem należnym, tym negatywne konsekwencje dla przedsiębiorstw istniejącego stanu rzeczy występują z większym natężeniem. Nie ulega bowiem wątpliwości, że odprowadzane w ramach podatku naliczonego środki, nie przynoszą

przedsiębiorstwom zysków, zalegając jedynie bezproduktywnie, czasami przez wiele miesięcy, na kontach urzędów skarbowych. W przypadku dużych przedsiębiorstw mogą to być ogromne kwoty, a dla małych i średnich przedsiębiorców nader często są to kwoty bardzo znaczące. Nietrudno sobie wyobrazić, że takie zamrożenie środków, z punktu widzenia ekonomiki działania przedsiębiorstw jest czystym marnotrawstwem.

Warto w tym miejscu zwrócić również uwagę na zjawisko zatorów płatniczych i problem, jaki generuje ono dla płynności finansowej przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich. Zjawisko to polega na tym, że wskutek tego, że kontrahenci danego przedsiębiorstwa płacą z opóźnieniem, przedsiębiorstwo to ma problemy z płynnością finansową, co w skrajnej sytuacji może doprowadzić nawet do jego bankructwa. W oczywisty sposób zjawiska te nasilają się w czasie dekonjunktury, kiedy coraz więcej kontrahentów płaci z opóźnieniem. Wtedy problem płynności finansowej występuje szczególnie często. Długi termin zwrotu podatku VAT w sposób istotny może intensyfikować problem z płynnością finansową, a tym samym w niektórych sytuacjach pośrednio również przyczyniać się do bankructw.

60 dni na dokonanie przez urząd skarbowy rozliczenia danego podatnika wydaje się terminem długim i nie znajdującym uzasadnienia, a przy tym niesprzyjającym rozwojowi gospodarki i krępującym przedsiębiorstwa. Zwiększa koszty obsługi podatku VAT dla przedsiębiorców, nie pozwalając im na szybkie reinwestowanie swoich środków.

Dodatkowo, możliwość przedłużenia powyższego terminu decyzją przez naczelnika urzędu skarbowego, nie tylko stwarza dla przedsiębiorców stan niepewności ale w przypadku wydania takiej decyzji, może powodować, i często powoduje, utratę ich płynności finansowej przez zablokowanie należnych im kwot na wiele miesięcy a nawet lat.

Niestety całkowita utrata płynności finansowej i konieczność ogłoszenia bankructwa na skutek przewlekłości postępowania w sprawie zwrotu nadpłaconego podatku VAT nie stanowi jedynie teoretycznego zagrożenia. W mediach niejednokrotnie pojawiały się doniesienia o przedsiębiorcach ponoszących poważne straty finansowe w związku z naganną praktyką działania urzędów skarbowych, polegająca na przedłużaniu terminu zwrotu nadpłaconego podatku. Warto choćby wspomnieć o przypadku lubelskiej spółki NEXA, gdzie Urząd Skarbowy już od sierpnia 2012 r. aż do dnia dzisiejszego (tj. do listopada 2013 r.) przetrzymuje nadpłacony przez firmę podatek w kwocie bliskiej 30 mln zł. Historia ta była opowiedziana w programie „Państwo w Państwie” wyemitowanym w

telewizji Polsat w maju 2013 r. W związku z brakiem dostępu do swoich pieniędzy, spółka utraciła płynność finansową, a stając na skraju bankructwa zmuszona była zwolnić ok. 170 pracowników. W przedmiotowym przypadku działania Urzędu Skarbowego wydają się szczególnie karygodne, gdyż pomimo tego, iż w protokole kończącym kontrolę skarbową nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z rozliczeniem nadpłaconego podatku VAT, na dzień złożenia projektu ustawy firma wciąż nie uzyskała zwrotu swoich pieniędzy. Niestety przypadek NEXY nie jest jednostkowy, zaś częstą praktyką urzędów skarbowych jest uznawanie, iż brak dowodów na nadużycia ze strony przedsiębiorcy powinien stanowić jedynie asumpt do przeprowadzenia kontroli przez inny organ (tj. urząd kontroli skarbowej) i dalszego przetrzymywania pieniędzy podatnika przez organy administracji skarbowej. Ustawodawca, niejako uświadamiając sobie jak poważnie negatywne konsekwencje niesie dla przedsiębiorców konieczność przedłużającego się oczekiwania na zwrot podatku VAT, w przeszłości wprowadził skomplikowany i niepraktyczny zespół rozwiązań mających na celu złagodzenie skutków obowiązujących przepisów. I tak, wprowadził on system umożliwiający przedsiębiorcy stosowny zwrot podatku w terminie 60 dni pomimo zaistnienia przesłanek powodujących jego przedłużenie przez naczelnika urzędu skarbowego ale to pod warunkiem złożenia przez przedsiębiorcę stosownego zabezpieczenia majątkowego i wystąpienia z takim żądaniem, i – co najważniejsze – zgody na to naczelnika urzędu skarbowego. Ten ostatni dokonując oceny zabezpieczenia, *de facto* ocenia wiarygodność finansową przedsiębiorcy. Taka regulacja nie przyniosła żadnych pozytywnych zmian w sferze faktycznej i z oczywistych względów ma znikome znaczenie praktyczne.

Niestety w głosowaniu w dniu 8 lutego 2013 r, Wysoka Izba odrzuciła w pierwszym czytaniu wniesiony przez grupę posłów Ruchu Palikota projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług skracający termin zwrotu nadpłaconego podatku oraz odbierający organom skarbowym możliwość jego przedłużania. Opisywane w mediach przypadki przewlekłości postępowań w zakresie zwrotu nadpłaconego podatku (nierzadko skutkujące poważnymi problemami finansowymi przedsiębiorstw) powinny w opinii projektodawców skłonić Wysoką Izbę do refleksji nad tym, czy decyzja podjęta w głosowaniu podczas 33 posiedzenia Sejmu rzeczywiście była zasadna. Projektodawcy zgłaszając niniejszy projekt ustawy chcą dać większości parlamentarnej szansę na zmianę podjętej wcześniej błędnej decyzji, licząc, iż tym razem posłowie udzielą poparcia projektowi ustawy, który całkowicie zlikwidowałby patologiczną praktykę działania

urzędów skarbowych polegającą na przedłużaniu terminów zwrotu podatku VAT pod pretekstem konieczności przeprowadzenia czynności kontrolnych.

3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

Istota zaproponowanego uregulowania sprowadza się do dwóch kwestii. W pierwszej kolejności jest to skrócenie okresu, w którym urząd skarbowy ma obowiązek dokonać zwrotu różnicy pomiędzy podatkiem naliczonym a podatkiem należnym. Podstawowy termin zwrotu nadpłaconego podatku VAT skracany jest z 60 dni do 30 dni. W projekcie proponuje się ponadto skrócenie ze 180 dni do 60 dni terminu zwrotu podatku w przypadku gdy podatnik nie wykonał w okresie rozliczeniowym czynności opodatkowanych na terytorium kraju oraz czynności wymienionych w art. 86 ust. 8 pkt 1 ustawy o VAT (tj. dostawy towarów lub świadczenia usług poza terytorium kraju, od których można byłoby odliczyć kwotę podatku naliczonego, gdyby czynności te były wykonywane na terytorium kraju). Wreszcie proponuje się obniżenie z 25 dni do 15 dni terminu zwrotu nadpłaconego podatku VAT, w przypadku gdy kwoty podatku naliczonego, wykazane w deklaracji podatkowej, wynikają z:

- 1) faktur dokumentujących kwoty należności, które zostały w całości zapłacone,
- 2) dokumentów celnych, deklaracji importowej oraz decyzji, o których mowa w art. 33 ust. 2 i 3 oraz w art. 34 ustawy o VAT, i zostały przez podatnika opłacone,
- 3) importu towarów rozliczanego zgodnie z art. 33a ustawy o VAT, wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów, świadczenia usług, dla którego podatnikiem jest usługobiorca, lub dostawy towarów, dla której podatnikiem jest ich nabywca, jeżeli w deklaracji podatkowej została wykazana kwota podatku należnego od tych transakcji.

Drugą zmianą przewidzianą w projekcie ustawy jest całkowite wyrugowanie możliwości doraźnego przedłużania decyzją naczelnika urzędu skarbowego okresu zwrotu podatku VAT. Prostą konsekwencją tej drugiej zmiany jest usunięcie z obowiązującego stanu prawnego, zbędnego w efekcie, systemu fakultatywnego uzyskiwania zwrotu podatku VAT w standardowym terminie 30 dni (przed zmianą – 60), pomimo skorzystania przez naczelnika urzędu skarbowego z możliwości jego przedłużenia (w związku z zaistnieniem ku temu podstaw) – zespołu norm pozwalających otrzymać zwrot dzięki złożeniu zabezpieczenia majątkowego.

4. Przewidywane skutki prawne, gospodarcze i społeczne projektu.

Zaproponowane zmiany z pewnością obniżą koszty obsługi podatku VAT ponoszone przez przedsiębiorców. Uwolnią środki finansowe, które zostaną reinwestowane przez przedsiębiorstwa, co może wpłynąć tylko pozytywnie na ich rozwój. Ponadto poprawi się płynność finansowa przedsiębiorstw, a tym samym znacznie rzadziej będzie dochodziło do jej utraty i spowodowanych nią bankructw. Będzie to w sposób szczególny sprzyjać rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw. Poprawa sytuacji ekonomicznej tych ostatnich przyczyni się z kolei do rozwoju gospodarczego kraju.

Projektowana nowelizacja usunie także stan niepewności istniejący w regulowanym obszarze. Odtąd przedsiębiorca będzie mógł już zawsze spodziewać się należnego mu zwrotu podatku w przewidywalnym, nieodległym terminie i uwzględnić te środki w swoich planach inwestycyjnych.

Skutkiem społecznym niniejszych zmian będzie również wzrost zaufania obywateli do Państwa i poczucia poszanowania przez nie praw i interesów jednostki.

5. Przewidywane skutki finansowe projektu.

W ocenie projektodawców niniejszy projekt nie przyniesie negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa. Zwrócone szybciej niż pod rządami dotychczas obowiązującej ustawy środki z pewnością natychmiast zostaną reinwestowane przez przedsiębiorców, a co za tym idzie, z powrotem zasilą konto urzędów skarbowych.

6. Zgodność regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Projektodawcy oświadczają, iż przyjęcie ustawy nie spowoduje stanu niezgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym.

Warszawa, 18 listopada 2013 r.

BAS-WASGiPU-WAPEiM-2824/13

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna o zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jerzy Borkowski) z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2012 r. poz. 32) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu.

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od podatku od towarów i usług (zwany dalej „Projektem”) zakłada skrócenie terminów zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku VAT oraz wyłączenie możliwości przedłużania tych terminów przez organy podatkowe w związku z prowadzeniem postępowania wyjaśniającego zasadność zwrotu tej nadwyżki (czyli w związku z weryfikacją zasadności zwrotu).

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Odnosząc powyższe założenia Projektu do norm prawa unijnego wskazać należy, że art. 183 akapit pierwszy Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L Nr 347, poz. 1), zwanej dalej „Dyrektywą VAT” lub „Dyrektywą 2006/112/WE”, stanowi, że: *W przypadku gdy za dany okres rozliczeniowy kwota odliczeń przekracza kwotę VAT należnego, państwa członkowskie mogą dokonać zwrotu lub przenieść nadwyżkę na następny okres rozliczeniowy w oparciu o ustalone przez siebie warunki.*

Oznacza to, że państwom członkowskim pozostawiono pewną swobodę co do określenia sposobów i terminów rozliczania (zwrotu) powstałej nadwyżki podatku naliczonego nad należnym (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-78/00, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej). Swoboda ta jest jednak

ograniczona podstawowymi zasadami podatku VAT, tj. przede wszystkim zasadą neutralności VAT dla podatnika i zasadą proporcjonalności.

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Z zasady neutralności podatku VAT wynika, że nie są generalnie dopuszczalne zbyt daleko idące ograniczenia ani co do kwoty, ani co do terminu dokonania zwrotu. W uzasadnieniu powołanego wyroku w sprawie C-78/00 Trybunał wskazał, że prawo do zwrotu nadwyżki podatku jest zasadniczym czynnikiem wspólnego systemu VAT, gwarantującego jego neutralność. Dlatego też warunki uzyskania zwrotu, które określają państwa członkowskie, muszą pozwalać podatnikowi w stosownych (odpowiednich) warunkach na odzyskanie całości nadpłaty (ang. credit - w sensie "kredytu", jaki zaciąga państwo u podatnika w wyniku powstającej nadwyżki podatku) wynikającej z nadwyżki podatku. Powyższe oznacza, że zwrot jest dokonywany **w rozsądnym terminie** (czasie) poprzez płatność w środkach płynnych (gotówce) lub ich odpowiednikach.

Z orzecznictwa TSUE wynika więc, że nie jest dopuszczalne wprowadzanie tego rodzaju regulacji, które ograniczałyby wysokość zwrotu czy też nadmiernie wydłużały (odraczały) termin zwrotu nadwyżki podatku. Jednocześnie w doktrynie prawa podatkowego zwraca się uwagę, że nie sposób skonstruować na podstawie prawa UE w połączeniu z prawem krajowym regulacji, z której wynikałby dla organów podatkowych obowiązek zwrotu nadwyżki w konkretnie oznaczonym terminie (np. 10-dniowym, 20-dniowym itp.) – zob. A. Bartosiewicz, *VAT. Komentarz Lex*, Wydanie 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 956. Niemniej w orzeczeniu z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-107/10 (Enel Maritsa Iztok 3 AD v. Direktor „Obzhalvane i upravlenie na izpalnenieto” NAP) Trybunał uznał na przykład, że 45-dniowy termin dokonania zwrotu podatku nie narusza przepisów unijnych, a więc nie jest on nadmiernie długi.

Analiza unormowań unijnych i orzecznictwa TSUE w zakresie zwrotu nadwyżki podatku naliczonego prowadzi do wniosku, że swoboda państw członkowskich w kształtowaniu zasad i terminów zwrotu nie może być nadużywana przede wszystkim w tym znaczeniu, że w prawie krajowym nie powinno się wprowadzać unormowań, które nadmiernie odraczają w czasie termin zwrotu nadwyżki podatku na rzecz podatnika, gdyż przeciąganie w czasie zwrotu VAT powoduje konieczność ponoszenia przez podatnika ciężaru finansowania tego podatku, który zgodnie z zasadą neutralności nie powinien go ekonomicznie obciążać (por. K. Lewandowski, P. Fałkowski, *Dyrektywa VAT 2006/112. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 581).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt oceny zgodności opiniowanego Projektu z prawem unijnym należy uznać, że projekt ten – przewidujący skrócenie obecnie obowiązujących terminów zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym (tj. terminu 60-dniowego do 30 dni i tzw. terminu przyspieszonego 25-dniowego do 15 dni) nie jest niezgodny z prawem UE. Propozycje zawarte w Projekcie nie wykraczają poza granice swobody przyznanej państwom członkowskim w zakresie kształtowania zasad i terminów zwrotu nadwyżki VAT, gdyż wprowadzenie krótszych niż obecnie

obowiązujące terminów zwrotu tej nadwyżki z pewnością nie narusza zasady neutralności VAT dla podatnika i nie wiąże się z wprowadzeniem nadmiernych uciążliwości ekonomicznych dla podatników związanych z przedłużającym się oczekiwaniem na zwrot VAT, lecz przeciwnie – stwarza dla nich sytuację korzystniejszą niż obecnie istniejąca.

Podobnie zarzutu niezgodności z prawem UE nie można postawić projektowanej regulacji w zakresie wyłączenia możliwości przedłużania terminów zwrotu nadwyżki podatku naliczonego przez organy podatkowe w związku z prowadzeniem postępowania wyjaśniającego zasadność zwrotu tej nadwyżki. Z orzecznictwa TSUE ukształtowanego jeszcze na gruncie Szóstej Dyrektywy¹ (zastąpionej obecnie Dyrektywą 2006/112/WE) wynika, że stosowanie przez państwo tego rodzaju środków jak przedłużenie terminu zwrotu VAT (czy wstrzymanie zwrotu VAT) z uwagi na weryfikację zasadności zwrotu wykazanej nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, nie jest zasadniczo wykluczone. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunału z dnia 18 grudnia 1997 r. w połączonych sprawach Garage Molenheide BVBA (C-286/94), Peter Schepens (C-340/95), Bureau Rik Decan-Business Research & Development NV (BRD) (C-401/95) and Sanders BVBA (C-47/96) v. Belgische Staat) wskazano, że takie środki mogą być stosowane nie tylko jako środki specjalne (a zatem do ich wprowadzenia do prawa krajowego nie jest konieczne zachowanie szczegółowej procedury przewidzianej dla stosowania środków specjalnych). Jednakże Trybunał podkreślił jednocześnie, że choć stosowanie tego rodzaju środków – które mają na celu zapewnienie możliwie najskuteczniejszej ochrony interesów budżetu (Skarbu Państwa) – jest dopuszczalne, to jednak nie mogą one iść dalej, niż jest to konieczne do osiągnięcia tego celu (ochrony interesów budżetowych). Dlatego też środki te nie mogą być stosowane w taki sposób, jaki prowadziłby do systematycznego podważania prawa do odliczenia podatku, które to prawo jest fundamentalną zasadą wspólnego systemu VAT. Sprzeczne byłoby to bowiem z **zasadą proporcjonalności**. Trybunał wskazał następnie, że zasadniczo sprawą sądu krajowego jest badanie, czy w konkretnej sytuacji dane regulacje naruszają zasadę proporcjonalności.

Wynika z tego, że, co do zasady, dopuszczalna jest funkcjonująca obecnie w polskiej ustawie o podatku od towarów i usług instytucja przedłużenia terminu zwrotu nadwyżki VAT w związku z postępowaniem sprawdzającym (wyjaśniającym) zasadność zwrotu. Celem tego postępowania wydaje się bowiem przede wszystkim ochrona interesów budżetowych, które mogłyby ucierpieć na skutek prób wyłudzenia nienależnych nadwyżek VAT.

Jednakże wprowadzanie lub utrzymywanie tego rodzaju środków pozostawione jest zasadniczo w gestii władz państwa członkowskiego (pozostawione do decyzji ustawodawcy), gdyż – jak wskazano na wstępie opinii – Dyrektywa VAT pozostawiła państwom członkowskim pewną swobodę

¹ Dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliczona podstawa wymiaru podatku (Dz. Urz. WE L 145 z 13.06.1977 r., s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, tom I, s. 23-62).

manewru w ustalania warunków i terminów zwrotu nadwyżki VAT. Przy czym z orzecznictwa TSUE wynika, że granice tej autonomii prawodawczej wyznacza przede wszystkim zakładana przez wspólny system podatku od wartości dodanej neutralność VAT, przejawiająca się m.in. w założeniu, że nadwyżka podatku naliczonego nad należnym musi podlegać zwrotowi w rozsądnym terminie (por. A. Bartosiewicz, *VAT. Komentarz Lex*, Wydanie 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 954).

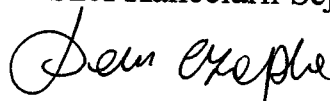
Biorąc pod uwagę sankcjonowaną w art. 183 Dyrektywy VAT względną swobodę państwa członkowskiego w kwestii stanowienia norm prawnych określających warunki zwrotu nadwyżki podatku naliczonego oraz fakt, że stosowanie środków takich jak przedłużenie terminu zwrotu tej nadwyżki w związku z weryfikacją zasadności zwrotu jest wprawdzie dopuszczalne, ale nie obligatoryjne w świetle orzecznictwa TSUE – zasadne jest przyjęcie, że Projekt zakładający rezygnację ze stosowania tego rodzaju instrumentu prawnego przez państwo nie narusza art. 183 Dyrektywy VAT, gdyż mieści się w granicach swobody przyznanej tym przepisem, nie prowadząc do ograniczenia prawa podatnika do otrzymania zwrotu VAT w rozsądnym terminie.

Odrębną kwestią pozostaje ocena racjonalności i zasadności przyjęcia projektowanego rozwiązania z punktu widzenia ochrony interesów budżetu państwa przed potencjalnymi wyłudzeniami w podatku VAT. Taka ocena wykracza jednak poza ramy niniejszej opinii, która ogranicza się wyłącznie do analizy zgodności Projektu z prawem UE regulującym materię będącą przedmiotem projektowanych przepisów. W tak określonych granicach opiniowania przedłożonemu Projektowi nie można postawić zarzutu niezgodności z normami prawa unijnego odnoszącymi się do niniejszego zagadnienia (w szczególności zaś z art. 183 Dyrektywy VAT). Opiniowany Projekt nie wykracza bowiem poza granice swobody legislacyjnej wyznaczone w tym przepisie i orzecznictwie TSUE, gdyż nie ogranicza prawa do zwrotu nadwyżki podatku VAT w rozsądnym terminie, lecz liberalizuje warunki (terminy) otrzymania tego zwrotu przez podatnika.

IV. Konkluzja.

Przedłożony do zaopiniowania Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla

Warszawa, 18 listopada 2013 r.

BAS-WASGiPU-WAPEiM-2825/13

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jerzy Borkowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

I. Przedmiot projektu

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od podatku od towarów i usług (zwany dalej „Projektem”) zakłada skrócenie terminów zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku VAT oraz wyłączenie możliwości przedłużania tych terminów przez organy podatkowe w związku z prowadzeniem postępowania wyjaśniającego zasadność zwrotu tej nadwyżki (czyli w związku z weryfikacją zasadności zwrotu).

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Odnosząc powyższe założenia Projektu do norm prawa unijnego wskazać należy, że art. 183 akapit pierwszy Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L Nr 347, poz. 1), zwanej dalej „Dyrektywą VAT”, stanowi, że: *W przypadku gdy za dany okres rozliczeniowy kwota odliczeń przekracza kwotę VAT należnego, państwa członkowskie mogą dokonać zwrotu lub przenieść nadwyżkę na następny okres rozliczeniowy w oparciu o ustalone przez siebie warunki.*

Oznacza to, że państwom członkowskim pozostawiono pewną swobodę co do określenia sposobów i terminów rozliczania (zwrotu) powstałej nadwyżki podatku naliczonego nad należnym (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-78/00, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej). Swoboda ta jest jednak ograniczona podstawowymi zasadami podatku VAT, tj. przede wszystkim zasadą neutralności VAT dla podatnika i zasadą proporcjonalności.

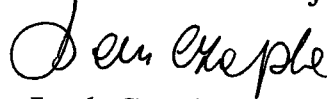
III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Opiniowany Projekt nie stanowi aktu wykonującego prawo UE, ponieważ żaden przepis prawa unijnego nie obliguje ustawodawcy krajowego do wprowadzenia w życie takich rozwiązań prawnych, jakie przewidziano w tym Projekcie. W szczególności przedłożony do zaopiniowania Projekt nie stanowi wykonania cytowanego wyżej art. 183 Dyrektywy VAT, gdyż przepis ten zawiera jedynie normę uprawniającą Państwo Członkowskie do względnie swobodnego określenia warunków rozliczenia zwrotów VAT – w granicach określonych w orzecznictwie TSUE, czyli przy uwzględnieniu zasady neutralności VAT i proporcjonalności.

IV. Konkluzja

Projekt nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa UE. Opiniowany projekt ustawy nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
BSA III-021-444/13**

Warszawa, dnia 10 grudnia 2013 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 11. XII 2013r.

**Pan
Adam PODGÓRSKI
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze!

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 listopada 2013 r., GMS-WP-173-335/13 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 499) nie uznaje za celowe opiniowania **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług.**

Z poważaniem

Stanisław Dąbrowski
Stanisław DĄBROWSKI



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 11.12. 2013 r.

PG VII G 025-398/13

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 12.12.2013

Pan
Lech Czapla
Szef Kancelarii Sejmu RP

Janina Bożena Kicińska

W nawiązaniu do pisma z dnia 27 listopada 2013 r., nr GMS-WP-173-335/13, dotyczącego poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie informuję o braku uwag do przedmiotu w/w projektu w zakresie odnoszącym się do obszaru działania prokuratury.

Z szanowaniem
A. Seremet

Andrzej Seremet



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Warszawa, 18 grudnia 2013 r.

Nr WOK-020-149/13

Dot.: GMS-WP-173-335/13

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 20 XII 2013r.

Pan Adam PODGÓRSKI

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Konnamy Seim! Mińskne!

W załączeniu, uprzejmie przesyłam opinię Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 17 grudnia 2013 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług.

*9 posie me m
odpó me.*

SSN Antoni Górski

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 17 grudnia 2013 r.

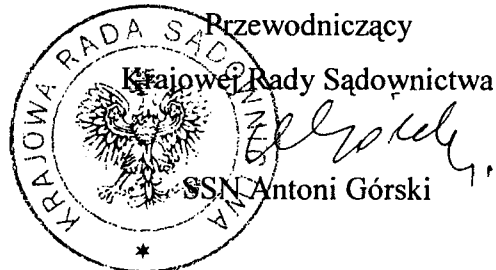
w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy
o podatku od towarów i usług

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z treścią niniejszego projektu
nie zgłasza do niego uwag.

Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA
KOPIDŁO Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego i Kadr
Biura Krajowej Rady Sądownictwa


Marian Szkodziński



Warszawa, 19 grudnia 2013 r.

DP-IV-MJ-024-959/13

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 20. 12. 2013

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do pisma z dnia 27 listopada 2013 r. (znak: GMS-WP-173-335/13) dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

Przedstawiony do opinii poselski (Twój Ruch) projekt nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług przewiduje przede wszystkim:

- skrócenie z 60 do 30 dni podstawowego terminu¹, w którym podatnikowi dokonywany jest zwrot VAT,
- oraz zniesienie możliwości jego przedłużania przez naczelnika urzędu skarbowego do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatkowego (zwrot w terminie 60 dni jest wówczas możliwy pod warunkiem złożenia przez podatnika zabezpieczenia majątkowego).


¹ Ze 180 dni do 60 dni, w przypadku gdy podatnik nie wykonał w okresie rozliczeniowym czynności opodatkowanych na terytorium kraju oraz dostawy towarów lub świadczenia usług przez podatnika poza terytorium kraju (por. art. 1 pkt. 4 projektu ustawy i art. 87 ust. 5a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054, z późniejszymi zmianami). Z 25 do 15 dni, w sytuacji gdy m.in. kwoty podatku naliczonego, wykazane w deklaracji podatkowej wynikają z opłaconych faktur, dokumentów celnych, deklaracji importowych (por. odpowiednio: art. 1 pkt. 5 i art. 87 ust. 6).

Podobne propozycje były zawarte w projekcie nowelizacji ustawy o VAT przygotowanego przez posłów *Twojego Ruchu*, złożonego w październiku 2012 r. (druk sejmowy nr 962), a odrzuconego podczas I czytania w Sejmie RP w lutym 2013 r. Narodowy Bank Polski podtrzymuje zgłoszone wówczas stanowisko², jednocześnie pragnie zgłosić jedną uwagę szczegółową.

Wbrew ocenie projektodawcy³, ewentualne wejście w życie przepisów projektu niesie za sobą negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa. Jednorazowy ubytek jego dochodów z tytułu przyspieszenia zwrotów VAT wyniósłby ponad 6 mld zł (ok. 0,4% PKB);

Skrócenie terminów zwrotu VAT powinno uwzględniać możliwości weryfikacji składanych deklaracji podatkowych przez urzędy skarbowe. Wprowadzenie zbyt krótkiego okresu zwrotu tego podatku rodzi ryzyko zwiększenia skali wyłudzeń i w konsekwencji uszczuplenia dochodów budżetowych.

Uwaga szczegółowa dotyczy proponowanego brzmienia art. 1 pkt 1 projektu (zmiana art. 87 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług). Nie przewiduje ono utrzymania obowiązującej od 1 stycznia 2013 r. możliwości zabezpieczenia kredytu zwrotem VAT⁴, wprowadzonej na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce⁵. Z dołączonego do projektu uzasadnienia nie wynika, żeby było to intencją projektodawcy.

z powierzeniem


² Pismo znak DP-IV-MJ-024-1060/2011 z 5 grudnia 2012 r. Por. druk sejmowy nr 962, s. 18-19.

³ Por. Uzasadnienie dołączone do projektu ustawy, pkt. 5.

⁴ Zwrot VAT może zostać przekazany na rachunek banku lub SKOK na podstawie złożonego (w terminie składania deklaracji podatkowej) przez podatnika naczelnikowi urzędu skarbowego pisemnego, nieodwołalnego upoważnienia, potwierdzonego przez udzielający kredytu bank lub SKOK.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 1342.