



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 14 maja 2008 r.

Druk nr 78 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI GOSPODARKI NARODOWEJ

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (druk nr 78)

Marszałek Senatu w dniu 11 marca 2008 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Gospodarki Narodowej projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnych posiedzeniach w dniu 27 marca oraz 14 maja 2008 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, wprowadziły do niego poprawkę i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

W załączeniu przekazujemy informację o pozostawaniu projektu ustawy poza zakresem prawa Unii Europejskiej.

Przewodniczący Komisji
Gospodarki Narodowej
(-) Tomasz Misiak

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

projekt

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług.

Jednocześnie upoważnia senatora Henryka Woźniaka do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług

Art. 1.

W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, z późn. zm.¹⁾) w art. 109 ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:

- "4. W razie stwierdzenia, że podatnik w złożonej deklaracji podatkowej wykazał kwotę zobowiązania podatkowego niższą od kwoty należnej, naczelnik urzędu skarbowego lub organ kontroli skarbowej określa wysokość tego zobowiązania w prawidłowej wysokości oraz ustala dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości odpowiadającej 30 % kwoty zaniżenia tego zobowiązania. W stosunku do osób fizycznych, które za ten sam czyn ponoszą odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe albo za przestępstwo skarbowe dodatkowego zobowiązania podatkowego nie ustala się.
5. W razie stwierdzenia, że podatnik w złożonej deklaracji podatkowej wykazał kwotę zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego wyższą od kwoty należnej, naczelnik urzędu skarbowego lub organ kontroli skarbowej określa kwotę zwrotu w prawidłowej wysokości oraz ustala dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości odpowiadającej 30 % kwoty zawyżenia. W stosunku do osób fizycznych, które za ten sam czyn ponoszą odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe albo za przestępstwo skarbowe dodatkowego zobowiązania podatkowego nie ustala się."

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 113, Nr 90, poz. 756, Nr 143, poz. 1199 i Nr 179, poz. 1484, z 2006 r. Nr 143, poz. 1028 i 1029 oraz z 2007 r. Nr 168, poz. 1187 i Nr 192, poz. 1382.

Art. 2.

Do spraw wszczętych, a niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3.

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

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r. (sygn. akt P 43/06), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, z 2005 r. Nr 14, poz. 113, Nr 90, poz. 756, Nr 143, poz. 1199 i Nr 179, poz. 1484, z 2006 r. Nr 143, poz. 1028 i 1029) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2007 r., Nr 168, poz. 1187 (dzień publikacji wyroku – 18 września 2007 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2007 r., Nr 8A, poz. 95.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 109 ust. 5 i 6 ustawy o podatku od towarów i usług – w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej określonej przez powołaną ustawę jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe” i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe albo przestępstwa skarbowe.

Technika orzecznicza zastosowana w tym przypadku przez Trybunał (tzw. wyrok zakresowy) spowodowała, że z ustawy uchylona została norma prawna zawarta w zaskarżonym przepisie (w brzmieniu określonym w sentencji wyroku), w treści ustawy pozostawiony został natomiast sam przepis (jednostka redakcyjna tekstu), który był podstawą rekonstrukcji normy.

Artykuł art. 109 ust. 5 i 6 ustawy o podatku od towarów i usług obowiązuje wyłącznie w zakresie, w jakim Trybunał nie stwierdził jego niekonstytucyjności (tzw. częściowa niekonstytucyjność przepisu).

2.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „[...] sankcje za zaniżenie należności podatkowej w deklaracji wypełnionej przez podatnika, stosowane automatycznie, z mocy

ustawy z tytułu jego winy obiektywnej mają znaczenie przede wszystkim prewencyjne. Zmierzają do przekonania podatników, iż rzetelne i staranne wypełnienie deklaracji podatkowej leży w ich interesie. Ujawnienie bowiem błędu w deklaracji pociąga za sobą obowiązek zapłacenia podwyższonej kwoty różnicy podatku należnego i deklarowanego.

Zaskarżone przepisy dotyczą podatku od towarów i usług, który odnosi się przede wszystkim do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Od podmiotów tych można oczekiwać profesjonalizmu także w zakresie rozliczania się z podatków. Trybunał zwraca uwagę, że dodatkowe zobowiązanie podatkowe ustalane przez urząd skarbowy lub organ kontroli skarbowej w wymiarze ustawowo określonym – 30% kwoty zaniżenia zobowiązania podatkowego lub zawyżenia kwoty zwrotu podatku naliczanego – nie jest tożsame i nie pozostaje w bezpośrednim związku z odpowiedzialnością karnoskarbową. Nawet w przypadku kumulacji dodatkowego zobowiązania podatkowego z odpowiedzialnością karnoskarbową, nie ciąży one z reguły na tych samych podmiotach. Dodatkowe zobowiązania podatkowe ciąży bowiem na podmiotach prowadzących działalność gospodarczą, którymi są często osoby prawne. Odpowiedzialność karnoskarbową ponoszą zaś wyłącznie osoby fizyczne za przestępstwa i wykroczenia karnoskarbowe. Zagrożenie dodatkowym zobowiązaniem podatkowym skłaniać ma podmioty prowadzące działalność gospodarczą do dbałości o należyłą organizację obsługi działalności tego podmiotu w zakresie rozliczeń podatkowych. Odpowiedzialność karnoskarbową ponoszą zaś osoby prowadzące rozliczenia podatkowe podmiotu, na którym ciąży omawiany obowiązek podatkowy.

[...] odpowiedzialność administracyjna podatnika nie będącego osobą fizyczną, polegająca na obciążeniu go dodatkowym zobowiązaniem podatkowym, przewidzianym w zaskarżonych przepisach nie jest konkurencyjna z odpowiedzialnością karnoskarbową, ponoszona przez osoby fizyczne. Inaczej problem ten jednak przedstawia się w odniesieniu do podatników podatku od towarów i usług będących osobami fizycznymi. Podatnikowi, który złożył nieprawidłową deklarację podatkową można bowiem zarzucić jakiś stopień niedbalstwa przy składaniu tej deklaracji, co wystarcza do postawienia zarzutu popełnienia wykroczenia karnoskarbowego. W tych przypadkach powstaje zbieg odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe.”

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że poprzez dopuszczenie stosowania (wobec tej samej osoby, za ten sam czyn) sankcji administracyjnej określonej przez ustawę jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe” i ustanowienie odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia skarbowe w postępowaniu karnym skarbowym, zaskarżone przepisy naruszają zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnoskarbowej stanowi wyraz braku proporcjonalności i nadmiernego fiskalizmu. Wykracza poza granice niezbędne dla zapewnienia ponoszenia ciężaru opodatkowania w uzasadnionych granicach osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą – podatników podatku od towarów i usług.

Wprowadzone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenie zakresowe regulacji art. 109 ust. 5 i 6 ustawy o podatku od towarów i usług nie ma zastosowania w stosunku do podatników tej ustawy niebędących osobami fizycznymi. U nich nie występuje bowiem kumulacja obowiązku podatkowego w zakresie podatku ciężącego na podmiocie prowadzącym działalność podlegającą opodatkowaniu oraz odpowiedzialności karnoskarbowej ciężącej na osobach fizycznych zobowiązanych do rzetelnego i terminowego składania deklaracji i rozliczania podatku. W tym zakresie poddany kontroli konstytucyjności przepis został oceniony jako zgodny z art. 2 Konstytucji.

2.3. Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji (18 września 2007 r.). Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu.

2.4. W Sejmie V kadencji trwały prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 734). W projekcie tym zawarta była propozycja uchylecia m.in. art. 109 ust. 5-6 (art. 1 pkt 35 ww. rządowego projektu ustawy). Projekt nie wszedł jednak w życie ze względu na działanie zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się aby zmiana ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług polegała na uzupełnieniu art. 109 ust. 5 o regulację wyłączającą kumulację odpowiedzialności administracyjnej i karnoskarbowej, w stosunku do osób fizycznych (dodanie zd. 2).

Ponadto, w projekcie ustawy zamieszczony został przepis przejściowy, statuujący regułę bezpośredniego działania prawa nowego do spraw „w toku”.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU
Mikołaj Dowgiałewicz
M. 0. MD. 1111 1352236

Warszawa, dn. 11 marca 2008 r.

Pan Senator
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym *projektom ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług* (druk sejmowski nr 78), pragnę przedstawić następujące uwagi.

Zmiana wprowadzana przez projekt ustawy w art. 109 ust. 5 ustawy o podatku od towarów i usług, związana z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Pragnę jednakże zauważyć, że problematyka dotycząca tzw. kaucji VAT (dotatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości odpowiadającej 30 % kwoty zawyżenia w deklaracji zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku należonego) budzi wątpliwości w odniesieniu do zgodności tego środka z prawem Unii Europejskiej. W związku ze wspomnianymi wątpliwościami Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich rozpatrywał obecnie pytanie prejudycjalne zadane przez Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie C-502/07 K... Ministerstwo Finansów, w projekcie noweli do ustawy o podatku od towarów i usług znajdującym się obecnie na etapie uzgodnień międzyresortowych, planuje likwidację kaucji VAT.

Z poważaniem,

PODSEKRETARZ STANU
2 M.D. 1111 1352236
Mikołaj Dowgiałewicz

Dotychczasowej wicemarszałek,
Pani Elżbieta Chojna-Duch
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....