



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt
(druk nr 543)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem zmiany w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt jest dodanie przepisu, który przyznaje pracownikom zakładu leczniczego dla zwierząt używającym własnych pojazdów do celów służbowych w jazdach lokalnych prawo do zwrotu kosztów związanych z używaniem tych pojazdów.

Zgodnie z dodawanym przepisem pracodawca będzie mógł zwrócić koszty w formie miesięcznego ryczału pieniężnego albo na podstawie umowy cywilnoprawnej o używanie pojazdu do celów służbowych, na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Dodanie omawianego przepisu jest istotne z punktu widzenia tego, czy zwrócony pracownikowi zakładu leczniczego dla zwierząt koszt używania własnego pojazdu będzie opodatkowany podatkiem dochodowym, czy też nie. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w art. 21 w ust. 1 w pkt 23b przewiduje bowiem, że wolny od podatku dochodowego jest zwrot kosztów poniesionych przez pracownika z tytułu używania pojazdów stanowiących własność pracownika, dla potrzeb zakładu pracy, w jazdach lokalnych, jeżeli obowiązek ponoszenia tych kosztów przez zakład pracy albo możliwość przyznania prawa do zwrotu tych kosztów **wynika wprost z przepisów innych ustaw**. Przepis art. 6a o zakładach leczniczych dla zwierząt ma być w założeniu projektodawcy, zrealizowaniem ustawowych warunków skorzystania ze zwolnienia przedmiotowego od podatku.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 40. posiedzeniu w dniu 23 kwietnia 2009 r. Projekt ustawy przygotowała i wniosła do łaski marszałkowskiej Komisja Nadzwyczajna "Przyjazne Państwo" do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji. W trakcie prac w Sejmie nie wprowadzono do projektu żadnych zmian.

Niemniej należy zwrócić uwagę, że na etapie prac sejmowych zarówno Rada Ministrów w stanowisku wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt, jak i eksperci Biura Analiz Sejmowych w swoich opiniach¹, wskazywali, iż projektowana ustawa nie jest zredagowana prawidłowo (w szczególności sygnalizowano, że dodawany art. 6a sformułowany został w sposób nieuwzględniający: innych mających analogiczną treść przepisów w systemie prawnym, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o transporcie drogowym). Co skutkować będzie tym, że ustawa ta nie zrealizuje celu założonego przez projektodawcę. Ponadto wskazywano również na wątpliwości związane z merytorycznym aspektem wprowadzanego rozwiązania. W szczególności "Rząd nie dostrzega korzyści społecznych wynikających z proponowanego rozwiązania", którego beneficjentem będzie określona grupa zawodowa (stanowisko Rządu str. 3). W opinii Biura Analiz Sejmowych sporządzonej przez Panią Agnieszkę Grzelak zauważono, że wnioskodawca w uzasadnieniu "nie wyjaśnił dlaczego akurat ta grupa zawodowa zasługuje na tego typu rozwiązanie", a tym samym zasugerowano, że rozwiązanie to może rodzić "wątpliwości w odniesieniu do zgodności z konstytucyjną zasadą równości".

Mając powyższe na względzie Rząd zajął negatywne stanowisko odnośnie projektu opiniowanej ustawy.

III. Uwagi szczegółowe

Dokonując analizy dodawanego do ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt art. 6a pod kątem spójności systemu prawa, nasuwa się pytanie, dlaczego ustawodawca przyznając pracownikom określone prawo nie uczynił tego analogicznie, jak w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (art. 46a), czy też ustawie z dnia 5 września 2008 r.

¹ Zob. Hanna Rasz "Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt" oraz Agnieszka Grzelak "Opinia prawna do komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt".

o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej "Poczta Polska" (art. 19). Należy stwierdzić, iż przepis art. 6a nie koresponduje także z treścią zwolnienia przedmiotowego określonego w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 21 ust. 1 pkt 23b). W przepisie formułującym zwolnienie mówi się bowiem o zwrocie kosztów "do wysokości miesięcznego ryczału pieniężnego albo do wysokości nieprzekraczającej kwoty ustalonej przy zastosowaniu stawek za 1 kilometr przebiegu pojazdu, określonych w odrębnych przepisach wydanych przez właściwego ministra², jeżeli przebieg pojazdu, z wyłączeniem wypłat ryczału pieniężnego, jest udokumentowany w ewidencji przebiegu pojazdu prowadzonej przez pracownika". Natomiast dodawany przepis odnosi się do miesięcznego ryczału albo umowy cywilnoprawnej o używanie pojazdu do celów służbowych zawartej na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy o transporcie drogowym (w przepisach tych przyjęto, że zwrot kosztów na podstawie umowy o używanie pojazdu do celów służbowych następuje w formie miesięcznego ryczału). Przyjęta konstrukcja wyklucza więc możliwość zwolnienia z podatku dochodowego w przypadku zwrotu kosztów do wysokości nieprzekraczającej kwoty ustalonej przy zastosowaniu stawek za 1 kilometr przebiegu pojazdu udokumentowanego w ewidencji przebiegu pojazdu prowadzonej przez pracownika.

Wątpliwość dotyczy również tego, czy dodawany art. 6a statuuje **wprost** obowiązek pracodawcy ponoszenia kosztów używania do celów służbowych pojazdów niebędących jego własnością (a tym samym przyznaje pracownikowi stosowne prawo) albo możliwość przyznania pracownikowi prawa do zwrotu tych kosztów, co jest warunkiem skorzystania ze zwolnienia przedmiotowego od podatku dochodowego od osób fizycznych. Przepis został sformułowany w taki sposób, że można go interpretować jako przyznanie stosownego prawa pracodawcy, a nie pracownikowi, a tym samym jego zakres nie będzie odpowiadał treści zwolnienia przedmiotowego. Skutkowało to będzie tym, iż kwoty wypłacane pracownikom tytułem zwrotu kosztów używania ich prywatnych pojazdów do celów służbowych będą stanowiły dla nich przychód ze stosunku pracy i tym samym pracownicy będą obowiązani zapłacić od tych kwot podatek dochodowy.

² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy, wydane na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Mając na uwadze, że przepis niespójny z systemem prawa jest niefunkcyjny (nie jest możliwe, aby stosowanie przepisu doprowadziło do osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę), należałoby rozważyć przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

Propozycja poprawki (uwzględniająca inne analogiczne przepisy w systemie prawa oraz treść zwolnienia przedmiotowego w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych):

- art. 1, art. 6a otrzymuje brzmienie:

"Art. 6a. Pracownikowi zakładu leczniczego dla zwierząt używającemu własny pojazd do celów służbowych, w jazdach lokalnych, może być przyznane prawo do zwrotu kosztów związanych z używaniem tego pojazdu - do wysokości miesięcznego ryczałtu pieniężnego albo do wysokości nieprzekraczającej stawek za 1 kilometr przebiegu pojazdu, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, z późn. zm.), jeżeli przebieg pojazdu, z wyłączeniem ryczałtu pieniężnego, jest udokumentowany w ewidencji przebiegu pojazdu prowadzonej przez pracownika."

Jakub Zabielski

Główny legislator