



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 1081

Warszawa, 26 listopada 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

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

- o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Przemysława Wiplera.

(-) Jan Krzysztof Ardanowski; (-) Konrad Berkowicz; (-) Karina Anna Bosak; (-) Krzysztof Bosak; (-) Bronisław Foltyn; (-) Roman Fritz; (-) Sławomir Mentzen; (-) Krzysztof Mulawa; (-) Bartłomiej Pejo; (-) Grzegorz Adam Płaczek; (-) Michał Połuboczek; (-) Jarosław Sachajko; (-) Włodzimierz Skalik; (-) Krzysztof Szymański; (-) Witold Tumanowicz; (-) Michał Wawer; (-) Przemysław Wipler; (-) Andrzej Tomasz Zapałowski.



USTAWA

z dnia 2024 r.

o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych

Art. 1. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 226, 232, 854, 858, 859, 863, 1572, 1585, 1593, 1615, 1635) w art. 21 w ust. 1 w pkt 4 lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) odszkodowań za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c, chyba że odszkodowanie zostało otrzymane w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2805, z 2024 r. poz. 232, 854, 1222, 1572, 1585, 1593) w art. 17 w ust. 1 w pkt 62 lit. b kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 63 w brzmieniu:

„63) przychody uzyskane z tytułu odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych otrzymanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Podczas powodzi, która dotknęła południową część Polski we wrześniu 2024 r., ujawniła się istotna luka polskiego systemu podatkowego: przedsiębiorcy, którzy otrzymują odszkodowania z ubezpieczeń majątkowych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, mają obowiązek zapłacić z tego tytułu podatek dochodowy. Wyjątkiem jest zwolnienie od podatku odszkodowań z tytułu utraty środków trwałych, z wyłączeniem pojazdów mechanicznych.

W efekcie zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, które wskutek klęski żywiołowej utraciły nie tylko dochody, ale też składniki majątku, w tym towary przeznaczone na sprzedaż, otrzymując odszkodowanie nie uzyskują rekompensaty całości poniesionych kosztów.

W tej samej sytuacji, w odniesieniu do odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych, znajdują się osoby prowadzące działy specjalne produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 226 ze zm.; dalej jako: „ustawa o PIT”). Wszystkie te podmioty zobowiązane są do odprowadzenia podatku dochodowego od uzyskanego odszkodowania. Wynika to z ogólnego ujęcia przez ustawy podatkowe odszkodowań w kategorii przychodów.

Problem ten nie został uwzględniony podczas prac nad uchwaloną 4 października 2024 r. nowelizacją ustawy powodziowej¹, której celem była odpowiedź na skutki klęski żywiołowej z września 2024 r.

Rada Ministrów zdecydowała się jednak na rozwiązanie *ad hoc*, tj. przyjęcie rozporządzenia ministra właściwego ds. finansów, zgodnie z którym w celu doraźnego wsparcia przedsiębiorców poszkodowanych przez powódź zaniechano poboru podatku od odszkodowań uzyskanych w związku z usuwaniem skutków powodzi. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 października 2024 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od kwot z tytułu ubezpieczeń majątkowych otrzymanych w związku z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1551, dalej jako: „rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 października 2024 r.):

- zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) zostały odszkodowania uzyskane przez przedsiębiorców w związku z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r.;
- zwolnienie od podatku dotyczy przychodów uzyskanych w okresie od 12 września 2024 r. do 31 grudnia 2026 r.

Zakres przedmiotowy rozporządzenia ograniczony jest wyłącznie do skutków powodzi z września 2024 r., co oznacza, że po wystąpieniu w przyszłości kolejnego zdarzenia o podobnym charakterze problem identyfikowania przez ustawy podatkowe odszkodowań w kategorii przychodów powróci.

¹ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2024, poz. 1473, dalej jako: „nowelizacja u.r.u.p.”).



3. Przewidywane skutki prawne - różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

W przypadku osób prawnych projektowane zmiany zapewnią zwolnienie od podatku dochodowego przychodów uzyskanych z tytułu odszkodowania z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu.

Proponowana konstrukcja nawiązuje do sformułowania zawartego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 października 2024 r. Określenie „klęska żywiołowa” jest niezależne od pojęcia „stanu klęski żywiołowej”, dzięki czemu obowiązywanie nowych zwolnień podatkowych nie będzie uzależnione od formalnego podjęcia decyzji o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej. Termin „klęska żywiołowa” precyzuje jednak, że zwolnienie od podatku dochodowego obejmuje wyłącznie zdarzenia, które wiążą się z działaniem żywiołu, jakie wystąpiło w sile i skali określanych mianem „klęski żywiołowej”, nie zaś z każdym skutkiem działania żywiołu.

Pojęcie „klęski żywiołowej” posiada definicję ustawową zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1897, dalej: „u.s.k.ż.”), która wskazuje, że przez „klęskę żywiołową” rozumie się „katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem”.

Zarazem, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 u.s.k.ż., poprzez „katastrofę naturalną” rozumie się „zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu”.

Proponowane zwolnienia podatkowe obejmują pełen katalog produktów ubezpieczeniowych, które mają zastosowanie w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, w tym ubezpieczenia od utraconego dochodu.

W przypadku ustawy o CIT projekt przewiduje poszerzenie katalogu zwolnień od podatku zawartego w art. 17 w ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym zwolnione od podatku dochodowego od osób prawnych mają zostać „przychody uzyskane z tytułu odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych otrzymanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu.”.

W przypadku ustawy o PIT projekt przewiduje ograniczenie zakresu wyłączenia od zwolnienia od podatku kwot z tytułu ubezpieczeń majątkowych i osobowych, jakie przewiduje przepis z art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. a tej ustawy w odniesieniu do „odszkodowań za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c” poprzez dodanie sformułowania „chyba że odszkodowanie zostało otrzymane w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu.”.

Trudno znaleźć uzasadnienie dla stanu prawnego, w którym przedsiębiorcy poszkodowani w związku ze skutkami powodzi z 2024 r. mają możliwość, by korzystać ze zwolnienia podatkowego, a znajdujące się w analogicznej sytuacji osoby fizyczne i osoby prawne poszkodowane w wyniku przyszłych klęsk żywiołowych miałyby zostać pozbawione prawa do takiego zwolnienia.

2. Stan prawny w dziedzinie, która ma być unormowana

Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 654 ze zm., dalej jako „u. r. u. p.”), która określa środki wprowadzane na czas powodzi m.in. wobec przedsiębiorstw z terenów objętych stanem klęski żywiołowej, nie przewiduje zwolnień ani ulg podatkowych dla przedsiębiorców związanych z kwotami uzyskanymi z ubezpieczeń majątkowych w związku z usuwaniem skutków powodzi. Ten stan prawny nie zmienił się wraz z jej nowelizacją dnia 4 października 2024 r.

Art. 30 u.r.u.p. zawiera m.in. katalog zwolnień od podatku dochodowego, jednak żadna ze wskazanych przesłanek nie dotyczy odszkodowań z tytułu ubezpieczeń majątkowych. Nowelizacja art. 30 u.r.u.p. nie spełniłaby jednak celu niniejszej ustawy, jako że – w związku z zakresem przedmiotowym regulacji u.r.u.p. – wprowadzone zwolnienie podatkowe co do zasady dotyczyłoby wyłącznie powodzi, a wyłączałoby osoby poszkodowane w wyniku innych niż powódź klęsk żywiołowych. Powodowałoby to oczywistą nierówność osób poszkodowanych w podobnym stopniu, lecz przez różne żywioły. Nie ma relevantnych prawnie przesłanek, żeby traktować osoby poszkodowane w wyniku klęski żywiołowej, jaką jest powódź, w sposób uprzywilejowany względem osób poszkodowanych przez innego rodzaju klęski żywiołowe.

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2805 ze zm.; dalej jako: „ustawa o CIT”) traktuje odszkodowania jako przychody z działalności gospodarczej podlegające opodatkowaniu. W art. 17 ustawy o CIT nie znalazło się żadne zwolnienie z podatku dochodowego, które można by uznać za podstawę do zwolnienia od podatku odszkodowań uzyskanych w związku z usuwaniem skutków powodzi.

W przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych ustawodawca zwolnił z podatku tylko odszkodowania wymienione w zamkniętym katalogu zawartym w ustawie o PIT, który zawiera szereg wyłączeń.

Naczelný Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2003 r. (sygn. akt I SA/Łd 1210/02) wyraźnie stwierdził, że ze zwolnienia od podatku dochodowego korzysta każde odszkodowanie otrzymane na podstawie przepisów prawa rangi ustawowej (w tym na podstawie kodeksu pracy), o ile nie znalazło się w katalogu wyłączeń z art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. a-c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy o PIT stanowi, że zwolnione od podatku dochodowego są kwoty uzyskane z tytułu ubezpieczeń majątkowych, ale przepis ten w lit. a wyłącza z zakresu zwolnienia podatkowego „odszkodowania za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c”.

W związku z powyższym, również w ustawie o PIT brak jest zwolnienia z podatku dochodowego odszkodowań uzyskanych w związku z usuwaniem skutków powodzi przez przedsiębiorców. W analogicznej sytuacji jak osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą znajduje się część osób prowadzących działy specjalne produkcji rolnej.



Wprowadzenie trwałych zwolnień podatkowych do ustawy o CIT oraz ustawy o PIT uchroni w przyszłości przedsiębiorców przed sytuacją, jaka miała miejsce we wrześniu 2024 r., kiedy to mimo skali zniszczeń, jakie przyniosła powódź i nierzadko utraty całego dorobku życia, prawo obciążało ich podatkiem od przychodu, jakim w obowiązującym stanie prawnym jest odszkodowanie z tytułu ubezpieczenia majątkowego. W rzeczywistości odszkodowania pokrywają zwykle jedynie część strat poniesionych przez przedsiębiorcę, nie przywracają *status quo ante* i nie umożliwiają natychmiastowego powrotu do prowadzenia działalności gospodarczej w takim zakresie, jak przed wystąpieniem klęski żywiołowej.

Beneficjentami projektowanych rozwiązań będą także osoby prowadzące działy specjalne produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c ustawy o PIT, które w aktualnym stanie prawnym znajdują się w sytuacji analogicznej jak osoby prowadzące działalność gospodarczą.

Projektowana ustawa nie zmienia nic w kwestii konstytucyjnych wolności i praw i jest zgodna z Konstytucją RP.

Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanej ustawy, środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

4. Społeczne, gospodarcze i finansowe skutki projektowanych zmian

Projekt nie wpłynie na możliwy do zaplanowania zakres dochodów budżetu państwa, ma natomiast daleko idące pozytywne skutki społeczne i gospodarcze.

Mimo że wprowadzenie zwolnienia podatkowego może doraźnie powodować ubytek dochodów budżetu państwa, wskazać należy, że zwolnienia znajdą zastosowanie jedynie w warunkach nadzwyczajnych, wobec wystąpienia klęski żywiołowej. Klęski żywiołowe, jako zdarzenia nagłe i nieprzewidywalne, nie mogą być planowane. W związku z tym, ewentualne wpływy do budżetu państwa wynikające z obciążenia podatkiem dochodowym odszkodowań będących przedmiotem niniejszego projektu, nie są częścią rocznego budżetu państwa, a ich brak w żadnym stopniu nie uszczupli możliwych do zaplanowania dochodów budżetowych.

Jednocześnie, zwolnienie z podatku dochodowego odszkodowań wypłacanych w związku z usuwaniem skutków powodzi będzie miało znaczne pozytywne skutki społeczne i gospodarcze, ułatwi bowiem prowadzenie działalności gospodarczej przedsiębiorcom poszkodowanym w wyniku klęsk żywiołowych. Wpłynie także na utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach objętych skutkami klęski żywiołowej.

5. Źródła finansowania

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

6. Akty wykonawcze

Projekt nie stwarza konieczności przyjmowania aktów wykonawczych.

7. Projekt ustawy a prawo Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

8. Inne



Projekt nie zawiera przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej.

Wdrożenie projektowanych przepisów nie spowoduje wzrostu obciążeń administracyjnych mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, 1222).

Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanej ustawy, środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych i nie określa wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 334).

Projektowana ustawa nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).



DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych.

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Przemysław Wipler

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Celem ustawy jest wyeliminowanie sytuacji, w której przedsiębiorcy - zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą - otrzymujący kwoty z tytułu ubezpieczeń majątkowych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, mają obowiązek odprowadzić z tego tytułu podatek dochodowy.

Obecnie zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, które wskutek klęski żywiołowej utraciły dochody lub składniki majątku, otrzymawszy odszkodowanie, zobligowane są do odprowadzenia od uzyskanego odszkodowania podatku dochodowego. Wynika to z ujęcia w obowiązujących ustawach podatkowych odszkodowań w kategorii przychodów.

W tej samej sytuacji, w odniesieniu do odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych i osobowych, znajdują się osoby prowadzące działy specjalne produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 226 ze zm.; dalej jako: „ustawa o PIT”).

Projektowana ustawa wprowadza analogicznie skonstruowane zwolnienia podatkowe do ustaw o PIT i CIT.

W przypadku ustawy o PIT projekt przewiduje ograniczenie zakresu wyłączenia od zwolnienia od podatku kwot z tytułu ubezpieczeń majątkowych i osobowych, jakie przewiduje przepis z art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. a tej ustawy w odniesieniu do „odszkodowań za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c” poprzez dodanie sformułowania „chyba że odszkodowanie zostało otrzymane w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu.”.

W ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 2805 ze zm., dalej: „ustawa o CIT”) projekt przewiduje poszerzenie katalogu zwolnień od podatku zawartego w art. 17 w ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym zwolnione od podatku dochodowego od osób prawnych mają zostać „przychody uzyskane z tytułu odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych otrzymanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w



szczegółności powodzi, pożaru i huraganu.”.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ Tak

Materia stanowiąca przedmiot projektu w sposób trwały może zostać uregulowana jedynie w ustawie.

Rozważano wprowadzenie projektowanych zwolnień podatkowych do ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 654 ze zm., dalej: „u.r.u.p.”). Ustawa ta, określając środki wprowadzane na czas powodzi m.in. wobec przedsiębiorców z terenów objętych stanem klęski żywiołowej, nie przewiduje dla przedsiębiorców zwolnień ani ulg podatkowych związanych z odszkodowaniem uzyskanym z tytułu ubezpieczenia majątkowego w związku z usuwaniem skutków powodzi. Ten stan nie zmienił się wraz z jej nowelizacją ustawy powodziowej z 4 października 2024 r.

Nowelizacja art. 30 u.r.u.p. nie spełniłaby jednak celu projektowanej ustawy. Z uwagi na zakres przedmiotowy u.r.u.p., wprowadzone zwolnienie podatkowe powinno objąć tylko powodzian, a wyłączać osoby poszkodowane w wyniku innych niż powódź klęsk żywiołowych czy innych zdarzeń naturalnych. Powodowałoby to oczywistą nierówność osób poszkodowanych w podobnym stopniu, lecz przez różne żywioły. Nie ma przesłanek prawnych i faktycznych, żeby traktować osoby pokrzywdzone w wyniku klęski żywiołowej, jaką jest powódź, w sposób uprzywilejowany względem osób pokrzywdzonych przez innego rodzaju klęski żywiołowe.



II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Projektowane zmiany zapewnią zwolnienie od podatku dochodowego przychodów uzyskanych z tytułu odszkodowania z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu. Projektowane zwolnienie podatkowe obejmuje pełen katalog produktów ubezpieczeniowych, które mają zastosowanie w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, w tym ubezpieczenia od utraconego dochodu.

Zwolnienie obejmie zarówno osoby prawne będące podatnikami CIT, jak i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą będące podatnikami PIT.

Beneficjentami projektowanych rozwiązań będą także osoby prowadzące działy specjalne produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c ustawy o PIT, które w aktualnym stanie prawnym znajdują się w sytuacji analogicznej jak przedsiębiorcy.

Proponowane rozwiązania są zgodne z Konstytucją RP.

Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Zwolnienie z podatku dochodowego odszkodowań wypłaconych przedsiębiorcom w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych będzie miało istotne pozytywne skutki społeczne.

Stanowi bowiem zauważalne wzmocnienie pozycji gospodarczej przedsiębiorców poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych. Wprowadzenie wskazanych w projekcie zmian pozwoli tej grupie podmiotów szybciej przywrócić możliwość efektywnego prowadzenia działalności gospodarczej. Zmniejszy też ryzyko zwolnień pracowników w tych przedsiębiorstwach.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Zwolnienie od podatku dochodowego odszkodowań wypłaconych przedsiębiorcom w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych będzie miało istotne pozytywne skutki gospodarcze.

Stanowi bowiem zauważalne wzmocnienie pozycji gospodarczej przedsiębiorców poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych. Wprowadzenie wskazanych w projekcie zmian pozwoli tej grupie podmiotów szybciej przywrócić możliwość efektywnego prowadzenia działalności gospodarczej.



[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Mimo że wprowadzenie zwolnienia podatkowego może doraźnie powodować ubytek wpływów do budżetu państwa, wskazać należy, że zwolnienia te działać będą jedynie w warunkach ekstraordynaryjnych, tj. wobec wystąpienia klęski żywiołowej.

Klęski żywiołowe, jako zdarzenia nagłe i nieprzewidywalne, nie mogą być planowane, a co za tym idzie ewentualne wpływy do budżetu państwa wynikające z obciążenia podatkiem dochodowym odszkodowań będących przedmiotem niniejszego projektu nie są częścią planowanego budżetu państwa, a ich brak nie ograniczy dochodów możliwych do wskazania w ustawie budżetowej.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

nie dotyczy

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ Nie



III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

Warszawa, 16 grudnia 2024 r.

BEOS-WOSR/WPEiM-2524/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

SEKRETARIAZ SEJMU
12.12.2024, 11:20, 496, 2024
wpływu 17.12.2024

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zmian.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Projektowana ustawa nowelizuje:

- 1) ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 226, ze zmian.; dalej: u.p.d.f.), w zakresie art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. a (nadanie nowego brzmienia) – art. 1 projektu;
- 2) ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2805, ze zmian.; dalej: u.p.d.p.), w zakresie art. 17 ust. 1 (dodanie pkt 63) – art. 2 projektu.

Ad 1

W obecnym stanie prawnym wolne od podatku dochodowego są kwoty otrzymane z tytułu ubezpieczeń majątkowych i osobowych, z wyjątkiem:

- 1) odszkodowań za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 u.p.d.f. (tzn. na zasadach ogólnych) lub art. 30c u.p.d.f. (tzn. tzw. podatkiem liniowym, według stawki procentowej proporcjonalnej w wysokości 19%) – art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. a u.p.d.f.;
- 2) dochodu, o którym mowa w art. 24 ust. 15 i 15a u.p.d.f., tzn. dochodu z tytułu inwestowania składki ubezpieczeniowej w związku z umową ubezpieczenia zawartą na podstawie przepisów o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, w przypadku ubezpieczeń związanych z funduszami

WYDZIAŁ OBSŁUGI PRZEDSIĘWZIĘC
L. dz. SPs-2024.020.293, 8. 2024
Data wpływu 17.12.2024r.

kapitałowymi (art. 24 ust. 15 u.p.d.f.) oraz dochodu z tytułu inwestowania składki ubezpieczeniowej w związku z umową ubezpieczenia na życie lub dożycie (art. 24 ust. 15a u.p.d.f.).

W projekcie proponuje się rozszerzenie zakresu zwolnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 4 u.p.d.f. o odszkodowania z tytułu ubezpieczeń majątkowych lub osobowych za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działań specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c u.p.d.f., jeżeli zostały one otrzymane w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu (zmiana pkt 4 lit. a w art. 21 ust. 1 u.p.d.f.).

Ad 2

W obecnym stanie prawnym u.p.d.p. nie przewiduje zwolnienia od podatku dochodowego kwot odszkodowań otrzymanych z tytułu ubezpieczeń majątkowych. W projekcie proponuje się zwolnienie od podatku przychodów uzyskanych z tytułu odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych, otrzymanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu (dodany pkt 63 w art. 17 ust. 1 u.p.d.p.).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Opiniowany projekt odnosi się do przepisów ustaw dotyczących podatków dochodowych: u.p.d.f. oraz u.p.d.p., określających zakres wyłączeń (zwolnień), odpowiednio od podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych, przy czym zwolnienia te mają zastosowanie, zarówno w podniesieniu do jednego, jak i drugiego podatku, w stosunku do podmiotów gospodarczych (por. projektowane art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. a u.p.d.f. oraz art. 17 ust. 1 pkt 63 u.p.d.p.).

Nakładanie podatków należy do kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej (UE), przy czym musi się ono odbywać z zachowaniem wymogów określonych w traktatach i prawie wtórnym. W zakresie określonym traktatami możliwa jest zarówno harmonizacja podatków pośrednich (por. art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TfUE), jak i bezpośrednich (por. art. 115 TfUE). Do tych ostatnich należą m.in. podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek dochodowy od osób prawnych.

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy (ustalenie wyłączeń, zwolnień) podatkowych choć nie są wprost regulowane prawem UE i tym samym pozostają w wyłącznej gestii państw członkowskich, to jednak z uwagi na ich zakres podmiotowy – dotyczą podatników prowadzących działalność

gospodarczą – muszą być zgodne z regułami pomocy publicznej w UE, określonymi w art. 107-109 TfUE oraz rozporządzeniach Rady i Komisji.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TfUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Zgodnie z art. 108 ust. 3 TfUE Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy, przy czym, jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu artykułu 107 TfUE, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą w art. 108 ust. 2 TfUE (procedura kontrolna), a dane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej.

Za zgodną z rynkiem wewnętrznym uznana została m.in. pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi (por. art. 107 ust. 2 lit. b TfUE).

Zgodnie z art. 109 TfUE Rada, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może wydać wszelkie właściwe rozporządzenia w celu zastosowania artykułów 107 i 108 TfUE, a w szczególności może określić warunki stosowania artykułu 108 ust. 3 TfUE i kategorie pomocy zwolnione z tej procedury.

Zgodnie z art. 108 ust. 4 TfUE Komisja może przyjąć rozporządzenia dotyczące kategorii pomocy państwa, w odniesieniu do których Rada postanowiła, zgodnie z art. 109 TfUE, że mogą one zostać zwolnione z procedury przewidzianej w art. 108 ust. 3 TfUE.

W tym zakresie obowiązują:

- 1) rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015 r., s. 1, ze zmian.; dalej: rozporządzenie Rady 2015/1588), m.in. upoważniające Komisję do uznania w drodze rozporządzenia, przyjętego zgodnie z procedurą określoną w art. 8 niniejszego rozporządzenia i zgodnie z art. 107 TfUE, za zgodną z rynkiem wewnętrznym i niepodlegającą wymogom zgłaszania określonym w art. 108 ust. 3 TfUE, m.in. pomoc na naprawę szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi (por. art. 1 ust. 1 lit. a pkt vi rozporządzenia Rady 2015/1588);
- 2) rozporządzenie Komisji (UE) NR 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym

w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., s. 1, ze zmian.; dalej: rozporządzenie Komisji 651/2014).

Zgodnie z art. 50 ust. 1 rozporządzenia Komisji 651/2014 programy pomocy, a więc każdego środka spełniającego kryteria, o których mowa w art. 107 ust. 1 TfUE (por. art. 2 pkt 1 tego rozporządzenia), mające na celu naprawienie szkód spowodowanych przez trzęsienia ziemi, lawiny, osuwiska, powodzie, tornada, huragany, erupcje wulkaniczne i pożary naturalne, są zgodne z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TfUE i wyłączone z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TfUE, jeżeli spełnione są warunki ustanowione w art. 50 oraz w rozdziale I rozporządzenia Komisji 651/2014 (por. również art. 3 tego rozporządzenia).

Program pomocy dla celów rozporządzenia Komisji 651/2014 oznacza każdy akt prawny, na którego podstawie, bez dodatkowych środków wykonawczych, można przyznać pomoc indywidualną przedsiębiorstwom określonym w sposób ogólny i abstrakcyjny w tym akcie, oraz każdy akt prawny, na którego podstawie przedsiębiorstwu lub przedsiębiorstwom można przyznać pomoc niezwiązaną z konkretnym projektem na czas nieokreślony lub o nieokreślonej wysokości (por. art. 2 pkt 15).

Zgodnie z art. 50 ust. 2 rozporządzenia Komisji 651/2014 pomoc przyznaje się z zastrzeżeniem następujących warunków: a) odpowiednie organy publiczne państwa członkowskiego formalnie uznały dane wydarzenie za klęskę żywiołową oraz b) istnieje bezpośredni związek przyczynowy między klęską żywiołową a szkodami poniesionymi przez przedsiębiorstwo dotknięte klęską, przy czym – zgodnie z art. 50 ust. 3 tego rozporządzenia – programy pomocy związane z konkretną klęską żywiołową wprowadza się w ciągu trzech lat od zdarzenia, zaś pomoc opartą na takich programach przyznaje się w ciągu czterech lat od zdarzenia.

Zgodnie z art. 50 ust. 5 rozporządzenia Komisji 651/2014 pomoc oraz wszelkie inne płatności otrzymane tytułem rekompensaty za szkody, w tym wypłaty z polis ubezpieczeniowych, nie przekraczają 100% kosztów kwalifikowalnych, za które rozporządzenie w art. 50 ust. 4 uznaje koszty wynikające ze szkody poniesionej bezpośrednio w wyniku klęski żywiołowej, wycenione przez niezależnego eksperta uznanego przez właściwy organ krajowy lub przez zakład ubezpieczeń, przy czym szkody te mogą obejmować szkody materialne dotyczące aktywów, np. budynków, wyposażenia, maszyn lub zapasów i utratę dochodu w wyniku całkowitego lub częściowego zawieszenia działalności przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy od wystąpienia klęski. Obliczenie szkód materialnych opiera się na kosztach naprawy lub wartości ekonomicznej przedmiotowych aktywów przed klęską. Nie powinno ono przekraczać kosztu naprawy lub zmniejszenia godziwej wartości rynkowej spowodowanego klęską, tj. różnicy między wartością majątku w okresie bezpośrednio poprzedzającym klęskę i w okresie bezpośrednio następującym po klęsce. Utratę dochodu oblicza się na podstawie danych finansowych

przedsiębiorstwa dotkniętego klęską (zysku przed odliczeniem podatków i odsetek (EBIT), amortyzacji i kosztów pracy związanych z zakładem bezpośrednio dotkniętym klęską żywiołową) poprzez porównanie danych finansowych za sześć miesięcy po wystąpieniu klęski żywiołowej ze średnią z trzech lat wybranych z pięciu lat poprzedzających wystąpienie klęski żywiołowej (z wykluczeniem roku z najlepszym oraz roku z najgorszym wynikiem finansowym), obliczoną w odniesieniu do tych samych sześciu miesięcy roku. Szkody oblicza się na poziomie poszczególnych beneficjentów.

Do ogólnych warunków przyznania pomocy rozporządzenie Komisji 615/2014 zalicza w rozdziale I:

- a) przejrzystość pomocy (art. 5 ust. 1 rozporządzenia), przy czym za pomoc przejrzystą w przypadku pomocy w formie korzyści podatkowych uznaje się pomoc, w której w ramach środka przewidziano pułap zapobiegający przekroczeniu obowiązującego progu (por. art. 5 ust. 2 lit. d rozporządzenia),
- b) efekt zachęty (art. 6 ust. 1 rozporządzenia), przy czym w przypadku środków w formie korzyści podatkowych środki te wywołują efekt zachęty, jeżeli środek ustanawia prawo do uzyskania pomocy zgodnie z obiektywnymi kryteriami i bez dalszej ingerencji ze strony państwa członkowskiego oraz środek został przyjęty i obowiązuje przed przystąpieniem do realizacji projektu lub działania objętego pomocą, z wyjątkiem kolejnych wersji programów pomocy fiskalnej, jeśli dane działanie było już objęte poprzednimi programami w formie korzyści podatkowych (por. art. 6 ust. 4 rozporządzenia). Zgodnie z art. 6 ust. 5 rozporządzenia w drodze odstępstwa od przepisów art. 6 ust. 4 uznaje się, że nie obowiązuje wymóg wywoływania efektu zachęty lub uznaje się, że taki sam efekt wywołuje m.in. pomoc na wyrównanie szkód spowodowanych niektórymi klęskami żywiołowymi, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 50 tego rozporządzenia.

III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej

Projektowana ustawa zwalnia od podatku dochodowego:

- 1) w przypadku osób fizycznych – odszkodowania z tytułu ubezpieczeń majątkowych za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działań specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c u.p.d.f., jeżeli zostały one otrzymane w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu (zmiana pkt 4 lit. a w art. 21 ust. 1 u.p.d.f.) – art. 1 projektu;
- 2) w przypadku osób prawnych i innych podmiotów objętych zakresem u.p.d.p. – przychody uzyskane z tytułu odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych, otrzymane w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu (dodany pkt 63 w art. 17 ust. 1 u.p.d.p.) – art. 2 projektu.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TfUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Za zgodną z rynkiem wewnętrznym została uznana m.in. pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi (por. art. 107 ust. 2 lit b TfUE), z tym że warunki uznania takiej pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b TfUE określone zostały w rozporządzeniu Komisji 651/2014.

Jak wynika z dyspozycji projektowanych art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. a u.p.d.f. i art. 17 ust. 1 pkt 63 u.p.d.p., zwolnienie od podatku obejmuje przychody (kwoty, odszkodowania) otrzymane z tytułu ubezpieczeń majątkowych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu. Zwolnienie to kierowane jest do wszystkich podmiotów gospodarczych – podatników podatku dochodowego od osób prawnych oraz prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą lub działy specjalne produkcji podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c u.p.d.f.

Z treści projektowanych art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. a u.p.d.f. i art. 17 ust. 1 pkt 63 u.p.d.p. wynika jednoznacznie, że zwolnienie dotyczy wyłącznie odszkodowań za szkody dotyczące składników majątku otrzymanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej. Spełniony jest więc zarówno warunek z art. 50 ust. 2 lit. b rozporządzenia Komisji 651/2014 (związek przyczynowy między klęską żywiołową a szkodami poniesionymi przez przedsiębiorcę), jak i z art. 50 ust. 4 tego rozporządzenia (wycena szkód przez niezależnego eksperta uznanego przez właściwy organ krajowy lub przez zakład ubezpieczeń).

Projektowane zwolnienie ma charakter systemowy, jednak możliwość skorzystania z niego powstaje w momencie spełnienia się podstawowych przesłanek – zaistnienia zdarzenia uznanego przez właściwy organ państwa za klęskę żywiołową, co następuje m.in. w trybie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897, ze zmian.), oraz poniesienia szkody związanej z tą klęską.

Tym samym należy uznać, że projektowane zwolnienie od podatku dochodowego przychodów (kwot, odszkodowań) otrzymanych z tytułu ubezpieczeń majątkowych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu nie narusza art. 107 ust. 1 i ust. 2 lit. b TfUE oraz art. 50 rozporządzenia Komisji 651/2014).

IV. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

dr Jacek Kulicki

specjalista ds. finansów publicznych

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieřlik

Warszawa, 16 grudnia 2024 r.

BEOS-WOSR/WPEiM-2525/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Projektowana ustawa nowelizuje:

- 1) ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 226, ze zmian.; dalej: u.p.d.f.), w zakresie art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. a (nadanie nowego brzmienia), – art. 1 projektu;
- 2) ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2805, ze zmian.; dalej: u.p.d.p.), w zakresie art. 17 ust. 1 (dodanie pkt 63) – art. 2 projektu.

Ad 1

W obecnym stanie prawnym wolne od podatku dochodowego są kwoty otrzymane z tytułu ubezpieczeń majątkowych i osobowych, z wyjątkiem:

- 1) odszkodowań za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 u.p.d.f. (tzn. na zasadach ogólnych) lub art. 30c u.p.d.f. (tzn. tzw. podatkiem liniowym, według stawki procentowej proporcjonalnej w wysokości 19%) – art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. a u.p.d.f.,
- 2) dochodu, o którym mowa w art. 24 ust. 15 i 15a u.p.d.f., tzn. dochodu z tytułu inwestowania składki ubezpieczeniowej w związku z umową ubezpieczenia zawartą na podstawie przepisów o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, w przypadku ubezpieczeń związanych z funduszami kapitałowymi (art. 24 ust. 15 u.p.d.f.) oraz dochodu z tytułu inwestowania składki ubezpieczeniowej w związku z umową ubezpieczenia na życie lub dożycie (art. 24 ust. 15a u.p.d.f.).

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPs-WP.020.293.9.2024
Data wpływu 17.12.2024

W projekcie proponuje się rozszerzenie zakresu zwolnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 4 u.p.d.f. o odszkodowania z tytułu ubezpieczeń majątkowych lub osobowych za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c u.p.d.f., jeżeli zostały one otrzymane w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu (zmiana pkt 4 lit. a w art. 21 ust. 1 u.p.d.f.).

Ad 2

W obecnym stanie prawnym u.p.d.p. nie przewiduje zwolnienia od podatku dochodowego kwot odszkodowań otrzymanych z tytułu ubezpieczeń majątkowych. W projekcie proponuje się zwolnienie od podatku przychodów uzyskanych z tytułu odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych, otrzymanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu (dodany pkt 63 w art. 17 ust. 1 u.p.d.p.).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

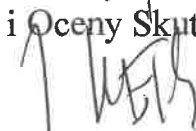
Autor:

dr Jacek Kulicki

specjalista ds. finansów publicznych
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślik

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP5-WP.020.283.11.2024

Warszawa, 7 stycznia 2025 r.

BEOS-2529/24

Data wpływu 07.01.2025

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

WYSTĄPIENIE 2-01 SZYMONA
DS. 1120.14.2025
Data wpływu 7.01.2025r.

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku
dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku
z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych
(przed nadaniem numeru druku)¹**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

W uzasadnieniu projektu i dołączonych do niego Deklarowanych Skutkach Regulacji (DSR) nie określono *expressis verbis* problemu, jaki ma rozwiązywać projektowana ustawa. Przedstawiono (szerzej w uzasadnieniu) obecny stan prawny w zakresie opodatkowania odszkodowań z tytułu ubezpieczeń majątkowych otrzymywanych przez podatników podatku dochodowego od osób prawnych oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, zarówno pozarolniczą, jak i działy specjalne produkcji rolnej. Odniesiono się również do regulacji specjalnych, przyjętych w związku z powodzią, jaka miała miejsce w Polsce we wrześniu 2024 r., tzn. ustawy z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw² oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 października 2024 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od kwot z tytułu ubezpieczeń

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: SH-020-290/24. Przedstawiciel Wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler.

² Dz. U. poz. 1473.

majątkowych otrzymywanych w związku z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r.³

W odniesieniu do ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁴ wskazano, że „nie przewiduje ona zwolnień ani ulg podatkowych dla przedsiębiorców związanych z kwotami uzyskanymi z ubezpieczeń majątkowych w związku z usuwaniem skutków powodzi”, przy czym stanu tego nie zmieniła nowelizacja tej ustawy z 1 października 2024 r.

W odniesieniu do rozporządzenia Ministra Finansów podkreślono, że jego zakres jest ograniczony tylko do skutków powodzi z września 2024 r., co oznacza, że „po wystąpieniu w przyszłości kolejnego zdarzenia o podobnym charakterze problem identyfikowania przez ustawy podatkowe odszkodowań w kategorii przychodów powróci”.

W DSR wskazano natomiast cel projektu. Jest nim wyeliminowanie sytuacji, w której otrzymujący kwoty z tytułu ubezpieczeń majątkowych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych – zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – mają obowiązek odprowadzić z tego tytułu podatek dochodowy⁵.

Z treści uzasadnienia dołączonego do projektowanej ustawy oraz DSR należy wnioskować, że problemem, jaki ma rozwiązywać projekt, jest brak systemowej regulacji zwalniającej z podatku dochodowego uzyskiwane przez osoby prawne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, zarówno pozarolniczą, jak i działy specjalne produkcji rolnej, przychody (kwoty, odszkodowania) z tytułu ubezpieczeń majątkowych otrzymywane w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Rozwiązaniem problemu wskazanego w uzasadnieniu projektowanej ustawy i dołączonym do niej DSR jest nowelizacja ustaw: z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶ oraz z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁷. W obu przypadkach proponuje się zwolnienie od podatku dochodowego przychodów (kwot) uzyskanych z tytułu odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych, otrzymanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu, przy czym w przypadku nowelizacji u.p.d.p. zmiana polega na dodaniu w art. 17 ust. 1 nowej jednostki redakcyjnej – pkt 63, który wprost zwalnia tego rodzaju przychody z podatku (art. 2 projektu), natomiast w przypadku nowelizacji u.p.d.f. zmiana polega na nadaniu nowego brzmienia lit. a w art. 21 ust. 1 pkt 4, co rozszerza zakres przedmiotowy

³ Dz. U. poz. 1551.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 654, ze zmian.; dalej: u.sk.pow.

⁵ zob. pkt I.1 DSR.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 226, ze zmian.; dalej: u.p.d.f.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 2805, ze zmian.; dalej: u.p.d.p.

dotychczasowego zwolnienia od podatku dochodowego (art. 1 projektu). W obecnym stanie prawnym wolne od podatku dochodowego od osób fizycznych są bowiem kwoty otrzymane z tytułu ubezpieczeń majątkowych i osobowych, z wyjątkiem m.in. odszkodowań za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 u.p.d.f. (tzn. na zasadach ogólnych) lub art. 30c u.p.d.f. (tzn. tzw. podatkiem liniowym, według stawki procentowej proporcjonalnej w wysokości 19%) – art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. a u.p.d.f. W projekcie proponuje się ograniczenie tego wyłączenia, co umożliwi zwolnienie z podatku dochodowego odszkodowań z tytułu ubezpieczeń majątkowych za szkody dotyczące składników majątku związane z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c u.p.d.f., jeżeli zostały one otrzymane w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy rozważali wprowadzenie projektowanych zwolnień do ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, jednak z uwagi na jej zakres – dotyczy spraw związanych z usuwaniem skutków powodzi w rozumieniu art. 16 pkt 43 ustawy – Prawo wodne⁸ (por. art. 1 u.sk.pow.) – uznano, że jej nowelizacja nie spełniałaby celu projektowanego zwolnienia. Projektowane zwolnienie dotyczy bowiem odszkodowań z tytułu ubezpieczeń majątkowych otrzymanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu. Ma więc szerszy zakres niż możliwy byłby w przypadku nowelizacji u.sk.pow. Wnioskodawcy uznają, że ograniczenie projektowanego zwolnienia wyłącznie do podatników poszkodowanych w związku z powodzią wprowadzałoby nierówność pomiędzy osobami poszkodowanymi w podobnym stopniu, lecz przez różne żywioły. Nie ma, ich zdaniem, żadnych przesłanek prawnych i faktycznych, które umożliwiłyby różne traktowanie podatników pokrzywdzonych przez różne czynniki, których następstwa mogą spowodować klęskę żywiołową.

⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.).

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W wybranych analizowanych państwach: Austria⁹, Czechy¹⁰, Niemcy (na poziomie federalnym)¹¹ i Słowenia¹², na gruncie ustaw regulujących opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz ordynacji podatkowych, nie zidentyfikowano systemowych regulacji zwalniających z podatku dochodowego uzyskiwane przez osoby prawne oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą przychody z tytułu ubezpieczeń majątkowych otrzymywane w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej.

W niektórych państwach – Austria¹³, Niemcy (na poziomie landów)¹⁴, Słowenia¹⁵ – przedsiębiorstwom dotkniętym skutkami klęsk żywiołowych przyznawane są preferencje podatkowe, w związku z wystąpieniem konkretnych zjawisk pogodowych powodujących zniszczenia. Nie są to jednak rozwiązania systemowe, a działania *ad hoc* przewidujące wskazanie już istniejących rozwiązań na gruncie przepisów prawa podatkowego lub nowych preferencji o ograniczonym czasie obowiązywania. W Czechach natomiast przepisy ordynacji podatkowej przyznają ministrowi finansów prawo umorzenia z urzędu, w zakresie podatków administrowanych przez podległe mu organy administracji, w całości lub w części,

⁹ *Körperschaftsteuergesetz 1988 – KStG 1988*,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004569&FassungVom=2024-12-09>; *Einkommensteuergesetz 1988 – EStG 1988*,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004570>; *Bundesabgabenordnung – BAO*,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003940>.

¹⁰ *Zákon č. 586/1992 Sb. Zákon České národní rady o daních z příjmů*,

<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-586>; *Zákon č. 280/2009 Sb. Zákon daňový řád*,

<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-280>.

¹¹ *Einkommensteuergesetz (EStG)*, <https://www.gesetze-im-internet.de/estg/BJNR010050934.html>;

Körperschaftsteuergesetz (KStG), https://www.gesetze-im-internet.de/kstg_1977/BJNR025990976.html;

Abgabenordnung, https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977, wer. ang. The Fiscal Code of Germany, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ao/index.html.

¹² *Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2)*, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO4687>; *Zakon o dohodnini (ZDoh-2)*, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO4697>; *Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2)*, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO4703>.

¹³ Informacje ze strony internetowej austriackiego Ministerstwa Finansów, *Information des BMF über steuerliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der Hochwasserkatastrophe im Herbst 2024*,

[https://findok.bmf.gv.at/findok/volltext\(suche:Standardsuche\)?dokumentId=c6b44863-a1a0-4023-922b-d648668db28f&segmentId=61c1fc33-b2ab-4e2e-a33f-6926eea01024&indexName=findok-bmf&konsehId=0e39070a-abda-467a-a654-6a49502196f7&recordId=61c1fc33-b2ab-4e2e-a33f-6926eea01024](https://findok.bmf.gv.at/findok/volltext(suche:Standardsuche)?dokumentId=c6b44863-a1a0-4023-922b-d648668db28f&segmentId=61c1fc33-b2ab-4e2e-a33f-6926eea01024&indexName=findok-bmf&konsehId=0e39070a-abda-467a-a654-6a49502196f7&recordId=61c1fc33-b2ab-4e2e-a33f-6926eea01024).

¹⁴ Zob. Informacje ze strony internetowej Ministerstwa Finansów Badenii-Wirtembergii,

https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Dateien_Downloads/Steuern/240604_Katastrophenerlass-BW.pdf, a także *Abgabenordnung*,

https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977, wer. ang. The Fiscal Code of Germany, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ao/index.html.

¹⁵ *Zakon o interventnih ukrepih za odpravo posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2023 (Zl-UOPZP)*, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO8875>; informacje na stronie internetowej rządu Słowenii: <https://www.gov.si/en/registries/projects/government-measures-for-flood-relief/#e207299>.

podatku, m.in. w wyjątkowych okolicznościach, w szczególności w przypadku klęsk żywiołowych¹⁶.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu ustawy nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Dokonując oceny skutków prawnych opiniowanej regulacji w pierwszej kolejności należy zauważyć, że projektowane zwolnienie, w odniesieniu do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą lub działy specjalne produkcji rolnej, dotyczy tylko podatników podatku dochodowego opodatkowanych na podstawie u.p.d.f. Swoim zakresem podmiotowym nie obejmuje podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowanych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych na podstawie ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹⁷. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.rycz. ryczałtowi od przychodów ewidencjonowanych podlegają, z pewnymi zastrzeżeniami, niemającymi w tym przypadku znaczenia, przychody osób fizycznych lub przedsiębiorstw w spadku z pozarolniczej działalności gospodarczej, o których mowa w art. 7a ust. 4¹⁸ lub art. 14 u.p.d.f., w tym również gdy działalność ta jest prowadzona w formie spółki osób fizycznych, spółki cywilnej osób fizycznych i przedsiębiorstwa w spadku lub spółki jawnej osób fizycznych. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.d.f. za przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej uważa się kwoty należne, choćby nie zostały faktycznie otrzymane, po wyłączeniu wartości zwróconych towarów, udzielonych bonifikat i skont, przy czym u podatników dokonujących sprzedaży towarów i usług opodatkowanych podatkiem od towarów i usług za przychód z tej sprzedaży uważa się przychód pomniejszony o należny podatek od towarów i usług. Zgodnie z art. 14 ust. 2 u.p.d.f. do przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej zalicza się również m.in. otrzymane odszkodowania za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub z prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej (pkt 12). Przychody te, w przypadku podatników opłacających ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, opodatkowane są stawką w wysokości 8,5% (por. art. 12 ust. 1 pkt 2 lit. h u.rycz.).

¹⁶ *Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2)*, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO4703>

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 776, ze zm.; dalej: u.rycz.

¹⁸ Dotyczy przychodów przedsiębiorstwa w spadku. Zgodnie z art. 7a ust. 4 u.p.d.f. przychodami przedsiębiorstwa w spadku są wszystkie przychody związane z działalnością prowadzoną przez to przedsiębiorstwo, w tym w formie spółki cywilnej. Do przychodów zalicza się również przychody z odpłatnego zbycia składników majątku wchodzących w skład przedsiębiorstwa w spadku, niezależnie od tego, kiedy zostały nabyte przez zmarłego przedsiębiorcę, z wyłączeniem składników, których wartość początkowa ustalona zgodnie z art. 22g u.p.d.f. nie przekracza 1 500 zł. W tym przypadku przepisu art. 14 ust. 2c u.p.d.f. nie stosuje się.

Rozwiązanie takie należy rozpatrzyć w kontekście konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), która rozumiana jest przez Trybunał Konstytucyjny (TK) jako „identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnej i relewantnej”¹⁹, oraz pozostającą z nią w nierozdzielalnym związku zasadę sprawiedliwości podatkowej, wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji RP.

Jak wielokrotnie podkreślał TK „nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP”²⁰. Odstąpienie od zasady równości ma jednak zawsze charakter wyjątkowy i powinno być dobrze uzasadnione, a więc znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, które jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²¹:

- a) powinny pozostawać w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów;
- b) muszą mieć charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy prawnej, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- c) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Oczywiście, przy rozpatrywaniu tej kwestii pierwszoplanowe znaczenie ma fakt, że do czynienia mamy z różnymi formami opodatkowania dochodów (przychodów) z działalności gospodarczej – zasadami ogólnymi, w których przedmiotem opodatkowania jest dochód, zarówno w przypadku opodatkowania według skali podatkowej z art. 27 ust. 1 u.p.d.f., jak i stawką proporcjonalną (tzw. podatkiem liniowym) z art. 30c u.p.d.f. (por. art. 9 ust. 1 i art. 30c ust. 1 u.p.d.f.), oraz zryczałtowaną formą opodatkowania – ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, który w swej konstrukcji pomija element kosztów, opodatkowując przychód, według znacznie niższej stawki podatkowej, nie łącząc go przy tym z przychodami z innych źródeł przychodów (por. art. 3, art. 6 ust. 1 i art. 12 u.rycz.). Stąd też nie każde zwolnienie i nie każda ulga przysługujące podatnikom opodatkowanym na zasadach ogólnych może i powinna przysługiwać korzystającym ze zryczałtowanej formy opodatkowania, co ma miejsce również w obecnych regulacjach prawnych (por. art. 30c ust. 1 u.p.d.f. oraz art. 10 i art. 11 u.rycz.). Tym niemniej, dla celów oceny projektowanego zwolnienia pod kątem zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie można pominąć faktu, że we wszystkich przypadkach: opodatkowania według skali podatkowej z art. 27 ust. 1 u.p.d.f., stawką z art. 30c u.p.d.f. i ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, podstawowym elementem wpływającym na wysokość podstawy opodatkowania jest ustalany według tych samych zasad, określonych w art. 14 u.p.d.f., przychód (por. art. 6 ust. 1 u.rycz.). Pozostałe elementy wpływające na podstawę opodatkowania: koszty uzyskania przychodów, odliczenia od dochodu (przychodu) są, w odniesieniu do

¹⁹ Por. Wyrok TK z dnia 29 marca 2012 r., sygn. K 27/08, publ.: OTK ZU z 2012 r. nr 3A, poz. 27.

²⁰ Por. np. Wyrok TK z 12 maja 1998 r., sygn. U 17/97, publ. OTK ZU nr 3/98, poz. 34.

²¹ Por. Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, publ. OTK ZU z 2002 r. Nr 1A, poz. 6

rozpatrywanego problemu (zwolnienia z podatku odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych otrzymywanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru, huraganu), drugorzędne, podobnie, jak wysokość stawki podatkowej, która uwzględnia specyfikę danej formy opodatkowania. Biorąc pod uwagę, jako punkt odniesienia, ten element, tj. przychód, zdefiniowany w art. 14 u.p.d.f., należałoby uznać, że we wszystkich trzech przypadkach: opodatkowania według skali podatkowej z art. 27 ust. 1 u.p.d.f., stawki z art. 30c u.p.d.f. oraz ryczału od przychodów ewidencjonowanych mamy do czynienia z podmiotami znajdującymi się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnej i relewantnej. Oznacza to, że projektowane zwolnienie, jako zwolnienie systemowe, powinno również przysługiwać podatnikom osiągającym przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowane ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, jak ma to miejsce w odniesieniu do niektórych innych zwolnień (por. art. 10 u.rycz.).

Brak systemowego zwolnienia z podatku odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych otrzymywanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej dla podatników opodatkowanych w formie ryczału od przychodów ewidencjonowanych nie oznacza, że będą oni pozbawieni całkowicie tego typu ulgi. Regulacja taka nie wyklucza możliwości przyznania podatnikom, w przypadku klęsk żywiołowych lub innych nadzwyczajnych zdarzeń, zwolnień (zaniechań) przyznanych *ad hoc* lub ulg o charakterze indywidualnym albo w ramach programów pomocowych (por. art. 67a, art. 67b §1 pkt 3 lit. a i §2 o.p.)²², co również należy brać pod uwagę przy ocenie konstytucyjności, projektowanego zwolnienia.

Po drugie, projekt nie definiuje klęski żywiołowej ani nie odsyła do przepisów definiujących klęskę żywiołową. W uzasadnieniu projektu wskazano, że chodzi o klęskę żywiołową w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²³. Przepis ten za klęskę żywiołową uznaje katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

Katastrofą naturalną w rozumieniu u.st.kl.żyw. jest zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.st.kl.żyw.).

Awarią techniczną w rozumieniu u.st.kl.żyw. jest gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.st.kl.żyw.).

²² Zob. np. art. 32 u.sk.pow.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1897, ze zm.; dalej: u.st.kl.żyw.

Definicje te zostały sformułowane jedynie dla celów u.st.kl.żyw., która określa wprowadzenie i zniesienie stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej (por. art. 1 u.st.kl.żyw.).

W obecnym stanie prawnym definicję klęski żywiołowej zawiera również, wciąż obowiązujący, dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych²⁴. Dla celów tego dekretu klęskami żywiołowymi są wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe: 1) zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej ilości osób albo też 2) mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej, w szczególności w komunikacji miejskiej na skutek nadmiernych opadów śnieżnych, dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna (por. art. 1 ust. 1 dekretu).

Obie definicje klęski żywiołowej (ustawowa i dekretowa), choć zbieżne, to jednak różnią się od siebie w wielu aspektach. Konieczne jest więc wskazanie w u.p.d.f. i u.p.d.p., która z tych definicji ma zastosowanie dla celów projektowanych zwolnień.

W projektowanych przepisach użyto, wskazując rodzaje zdarzeń, które mogą powodować klęskę żywiołową, sformułowań: powódź, pożar, huragan. O ile powódź i pożar ujęte zostały przez ustawodawcę w definicji katastrofy naturalnej (por. art. 3 ust. 1 pkt 2 u.st.kl.żyw.), o tyle pojęcie huraganu jest nieznane zarówno ustawie o stanie klęski żywiołowej, jak dekretowi. Ustawa posługuje się pojęciem silnego wiatru, natomiast dekret definiując klęskę żywiołową nie wymienia żadnych szczególnych zjawisk. Przywołanie w projektowanych przepisach szczególnych zjawisk naturalnych wymaga ich zdefiniowania, szczególnie jeżeli brak jest definicji samej klęski żywiołowej, do której projekt się odwołuje. Powinno to nastąpić bądź wprost w u.p.d.f. i u.p.d.p, bądź poprzez odwołanie do innych ustaw definiujących te pojęcia. Na przykład, w zakresie powodzi, do ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne²⁵, która w art. 16 pkt 43 definiuje powódź jako czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych. Do tej definicji odwołuje się m.in. ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi.

W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że „obowiązywanie nowych zwolnień podatkowych nie będzie uzależnione od formalnego podjęcia decyzji o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej” z uwagi na to, że określenie „klęska żywiołowa” jest niezależne od pojęcia „stanu klęski żywiołowej”. Taka konstatacja nie może być jednak wyprowadzona z projektowanych przepisów. Należy bowiem zauważyć, że klęska żywiołowa – zarówno w ustawowym, jak i dekretowym ujęciu – jest takim zdarzeniem żywiołowym (katastrofą naturalną), którego skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku

²⁴ Dz. U Nr 23, poz. 93 ze zm.; dalej: dekret.

²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.

na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (definicja ustawowa). Stąd też o tym, czy mamy do czynienia z klęską żywiołową w rozumieniu u.st.kl.żyw., przesądza Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, wprowadzając na określonym obszarze stan klęski żywiołowej, określając w tym rozporządzeniu również przyczyny wprowadzenia tego stanu (por. art. 5 ust. 1 i 2 u.st.kl.żyw.). Podobnie, o tym, czy mamy do czynienia z klęską żywiołową w rozumieniu dekretu i o konieczności rozwiązań w nim przewidzianych, decyduje właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo wojewoda (por. 3 ust. 1 dekretu).

Interpretując art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. a u.p.d.f. oraz art. 17 ust. 1 pkt 63 u.p.d.p. w brzmieniu nadanym przez projektowaną ustawę nie można nie uwzględnić również prawa Unii Europejskiej (UE), przede wszystkim art. 107-109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) oraz rozporządzeń Rady i Komisji, regulujących zasady pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie, a taką pomocą w rozumieniu tych przepisów jest zwolnienie z podatku skierowane do wybranych grup podmiotów²⁶.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TfUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Zgodnie z art. 108 ust. 3 TfUE Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy, przy czym jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu artykułu 107 TfUE, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą w art. 108 ust. 2 TfUE (procedura kontrolna), a dane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej.

Za zgodną z rynkiem wewnętrznym uznana została m.in. pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi (por. art. 107 ust. 2 lit b TfUE), z tym że pomoc taka musi spełniać warunki przewidziane w rozporządzenie Komisji (UE) NR 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (tekst mający znaczenie dla

²⁶ Zob. szerzej Opinię w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler), Opinia z dnia 13 grudnia 2024 r., BEOS-WOSR/WPEiM-2525/24

EOG)²⁷. Jednym z warunków uznania programu pomocy²⁸ mającego na celu naprawienie szkód spowodowanych przez trzęsienia ziemi, lawiny, osuwiska, powodzie, tornada, huragany, erupcje wulkaniczne i pożary naturalne za zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TfUE i wyłączonego z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TfUE, jest formalne uznanie danego wydarzenia za klęskę żywiołową przez odpowiednie organy publiczne państwa członkowskiego (por. art. 50 ust. 2 lit. a tego rozporządzenia). W przeciwnym wypadku pomoc taka nie będzie zgodna z rynkiem wewnętrznym, a projektowany przepis może być uznany za niezgodny z prawem UE.

Reasumując, projektowane zwolnienie nie obejmuje podatników osiągających przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowane ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, co uwzględniając wskazane w opinii argumenty, może budzić zastrzeżenia pod kątem zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto projekt nie definiuje klęski żywiołowej ani nie odsyła do innych przepisów definiujących klęskę żywiołową, co uwzględniając różne definicje klęski żywiołowej w polskim systemie prawnym, może rodzić problemy interpretacyjne. Podobne zastrzeżenia dotyczą pojęć: powódź, pożar, huragan. Konieczne jest również uwzględnienie wskazań dla tego rodzaju zwolnień, jakie wynikają z przepisów prawa UE dotyczących pomocy publicznej.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³⁰.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, przy czym w odniesieniu do skutków prawnych wskazano na zbyt krótkie, czternastodniowe (zob. art. 3 projektu), *vacatio legis*³¹ oraz konieczność wykreślenia z obu projektowanych przepisów (u.p.d.f. i u.p.d.,p.) sformułowania: „w szczególności powodzi, pożaru i huraganu”, z uwagi na to, że „prowadzi to do niepotrzebnego określenia hierarchii na mniej ważne i ważniejsze ludzkie tragedie”³².

²⁷ Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie Komisji 651/2014.

²⁸ Program pomocy dla celów rozporządzenia Komisji 651/2014 oznacza każdy akt prawny, na którego podstawie, bez dodatkowych środków wykonawczych, można przyznać pomoc indywidualną przedsiębiorstwom określonym w sposób ogólny i abstrakcyjny w tym akcie, oraz każdy akt prawny, na którego podstawie przedsiębiorstwu lub przedsiębiorstwom można przyznać pomoc niezwiązaną z konkretnym projektem na czas nieokreślony lub o nieokreślonej wysokości (por. art. 2 pkt 15).

²⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler)*, opinia z 16 grudnia 2024 r., BEOS-WOSR/WPEiM-2524/24.

³⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler), jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia z 16 grudnia 2024 r., nr BEOS-WOSR/WAPEiM-2525/24.

³¹ ID ankiety 9378.

³² ID ankiety 9671.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

W DSR projektodawca wskazał, że zwolnienie z podatku dochodowego „odszkodowań wypłaconych przedsiębiorcom w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych” będzie miało istotne pozytywne skutki społeczne. Stanowi bowiem zauważalne wzmocnienie pozycji gospodarczej przedsiębiorców poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych”. W tym kontekście należy zauważyć, że samo pojęcie „klęska żywiołowa” – abstrahując od braku zdefiniowania tego pojęcia dla potrzeb projektowanej regulacji (zob. pkt V Opinii) – obejmuje szereg zróżnicowanych zdarzeń, mających często odmienne przyczyny, inny charakter, niosących ze sobą odmienne skutki i w różnym stopniu przewidywalnych. Z tych też względów, a także z uwagi na nieprzewidywany terytorialny zasięg występowania mogą one wymagać zróżnicowanych rozwiązań prawnych, również o charakterze podatkowym, adekwatnych do przyszłych potrzeb, a obecnie trudnych do zdefiniowania. W konsekwencji, ze społecznego punktu widzenia, bardziej zasadnym w przyszłości okazywać się może przyjęcie odpowiednich przepisów *ad hoc*, co pozwoli dostosować regulacje prawne do potrzeb beneficjentów pomocy publicznej, wynikających z rozmiarów i skutków, jakie niesie za sobą dane zjawisko.

Odnosząc się do wskazanej w uzasadnieniu projektu potrzeby wzmocnienia pozycji gospodarczej przedsiębiorców poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych, co ma realizować projekt, należy zauważyć, że przyjęcie takiej perspektywy nie uwzględnia możliwości odmiennego postrzegania opiniowanej regulacji, zarówno z perspektywy interesów budżetu państwa, jak i sprawiedliwości społecznej. Na konieczność rozważenia tych kwestii w odniesieniu do projektowanej ustawy wskazują opinie wyrażone w ramach konsultacji społecznych. Jak wskazano w jednym z komentarzy do projektu ustawy, przyjęcie przepisów rodziłoby kolejne oczekiwania dotyczące zwolnień podatkowych: *„Przedstawione rozwiązanie miałoby bardziej negatywne niż pozytywne skutki społeczne. Każdy mógłby zacząć domagać się zwolnienia od podatku z różnych powodów”*³³. Jednocześnie ta sama osoba zwróciła uwagę na potrzebę zabezpieczenia przed nadmiernym jej zdaniem uprzywilejowaniem jednej z grup, stwierdzając: *„Myślę, że resort finansów mógłby określić np ryczałt takiego podatku od odszkodowania zamiast zwalniać wszystkie odszkodowania z podatku dochodowego”*³⁴. Inni uczestnicy konsultacji społecznych odnosząc się do projektowanych przepisów wskazywali, że ich zdaniem *wszelkie odszkodowania powinny być zwolnione z podatku dochodowego”*³⁵.

Podsumowując wyniki konsultacji można stwierdzić, że przyjęcie projektowanych przepisów może być przesłanką do wyrażania kolejnych oczekiwań (lub roszczeń) związanych ze zwolnieniami z podatku dochodowego także w przypadku wypłacania innych odszkodowań niż te, wskazane w projektowanej ustawie.

Projektodawcy zarówno w uzasadnieniu, jak i w DSR, nie wymienili i w związku z tym nie podali liczebności podmiotów, na które oddziaływać będzie

³³ ID ankiety: 9378

³⁴ ID ankiety: 9378.

³⁵ np. ID ankiety: 6252, ID ankiety: 6252.

projektowana regulacja, jedynie wskazali na szeroko rozumianych przedsiębiorców oraz osoby prowadzące działy specjalne produkcji rolnej. Pośrednio autorzy projektu przywołali też, jako beneficjentów proponowanych zmian, pracowników tych podmiotów, wskazując, że dzięki nowej regulacji mogliby oni uniknąć ewentualnych zwolnień. Tezy tej jednak, podobnie jak poprzedniej, w uzasadnieniu projektu szerzej nie umotywowano. W tym kontekście – ochrony pracowników przed zwolnieniem – należy zwrócić uwagę na to, że: po pierwsze – projekt swoim zakresem obejmuje tylko podatników ubezpieczających swoje mienie (zob. pkt VII Opinii), po drugie – w uzasadnieniu projektu nie wskazano żadnego bezpośredniego przełożenia pomiędzy zwolnieniem z podatku części dochodów (przychodów) pracodawcy (przedsiębiorcy) a zabezpieczeniem interesów pracowników.

Tym samym przyjęcie projektowanej regulacji, jako rozwiązania systemowego, może być, mając na względzie przedstawione argumenty, postrzegane ze społecznego punktu widzenia, jako nieuzasadnione, co nie wyklucza absolutnie możliwości przyjmowania rozwiązań *ad hoc*, skierowanych do określonej grupy podatników, lub korzystania przez organy podatkowe z przyznawania ulg o charakterze indywidualnym (zob. pkt V Opinii).

Wątpliwości ze społecznego punktu widzenia budzić też może wskazanie konkretnych rodzajów zdarzeń (powódź, pożar, huragan), które mogą spowodować klęskę żywiołową, na co zwrócił uwagę jeden z uczestników konsultacji społecznych, zaznaczając w komentarzu do projektowanego art. 2, że takie wyszczególnienie prowadzi „do niepotrzebnego określenia hierarchii na mniej ważne i ważniejsze ludzkie tragedie”³⁶ (zob. także pkt V Opinii).

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Nie jest możliwe określenie, ilu spośród ok. 2,3 mln przedsiębiorców³⁷ będzie dotyczyło projektowane zwolnienie z podatku dochodowego oraz jaka może być wielkość takiego zwolnienia w ujęciu pieniężnym. Abstrahując od niezdefiniowania w projekcie pojęcia „klęska żywiołowa” (zob. pkt V Opinii), beneficjentami zaproponowanego rozwiązania będą bowiem tylko ci przedsiębiorcy, którzy:

1) zawarli umowy ubezpieczenia majątkowego i otrzymają odszkodowania za szkody dotyczące składników ich mienia (majątku) w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej,

2) są podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych lub podatku dochodowego od osób prawnych.

W 2023 r. z opodatkowania w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych skorzystało ponad 963 tys. podatników prowadzących

³⁶ ID ankiety 9671.

³⁷ *Przedsiębiorstwa niefinansowe według rodzajów i miejsc prowadzenia działalności w 2023 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 30 października 2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe-wedlug-rodzajow-i-miejsc-prowadzenia-dzialalnosci-w-2023-roku,32,5.html>.

pozarolniczą działalność gospodarczą³⁸. Oznacza to, że projektowane zwolnienie dotyczyłoby potencjalnie ok. 1,3 mln przedsiębiorców. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w 2022 r. (najnowsze dostępne dane) tylko ok. 48% polskich małych i średnich przedsiębiorstw posiadało ubezpieczenie majątkowe³⁹. Do tego w Polsce występuje zjawisko tzw. niedoubezpieczenia, tj. ubezpieczania przez przedsiębiorców majątku według wartości księgowej, która nie była aktualizowana do jego wartości odtworzeniowej⁴⁰. Brak jest przesłanek pozwalających przyjąć, że projektowane zwolnienie z podatku dochodowego zwiększyłoby odsetek ubezpieczonych przedsiębiorstw lub sumy ubezpieczenia (a tym samym przychody ze sprzedaży zakładów ubezpieczeń).

W DSR projektodawca wskazał, że projektowana regulacja będzie stanowiła wzmocnienie pozycji gospodarczej przedsiębiorców poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych, gdyż pozwoli im szybciej przywrócić możliwość efektywnego prowadzenia działalności gospodarczej. Należy zgodzić się z tą oceną. Zwolnienie z podatku dochodowego odszkodowań z tytułu ubezpieczeń majątkowych za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej otrzymanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej może wpłynąć pozytywnie (zwłaszcza w połączeniu z szybką wypłatą odszkodowań przez zakłady ubezpieczeń) na płynność finansową przedsiębiorstw i zwiększać szanse na kontynuowanie przez nie działalności.

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych nie wniesiono istotnych uwag.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Projektodawców projekt nie wpłynie na możliwy do zaplanowania zakres dochodów budżetu państwa oraz nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Realizacja projektowanej regulacji będzie oddziaływać na:

1) budżet państwa – w zakresie zmniejszenia wpływu z podatku dochodowego od osób fizycznych (przez zwolnienie od podatku dochodowego kwoty otrzymanych z tytułu ubezpieczeń majątkowych odszkodowań za szkody dotyczące składników majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane zgodnie z art. 27 ust. 1 lub art. 30c u.p.d.f., jeżeli zostały one otrzymane w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru

³⁸ Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2023 rok, Departament Podatków Dochodowych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2024, s. 7., <https://www.podatki.gov.pl/media/10252/informacja-rycza%C5%82t-za-2023-r.pdf>

³⁹ *SME trends in insurance services, Flash Eurobarometer*, European Insurance and Occupational Pensions Authority, s. 5, <https://www.eiopa.europa.eu/system/files/2023-07/Eurobarometer%20EU27%20full%20results%20-%20SMEs.pdf>

⁴⁰ *Polacy i ryzyko – jak się ubezpieczamy? Luka ubezpieczeniowa w Polsce*, Polska Izba Ubezpieczeń, Warszawa, 2024 r., s. 120, https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2024/05/PIU_luka-ubezpieczeniowa_low_21_05_24.pdf

i huraganu) oraz zmniejszenia wpływu z podatku dochodowego od osób prawnych (przez zwolnienie od podatku dochodowego przychodów uzyskanych z tytułu odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych otrzymanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu);

2) jednostki samorządu terytorialnego⁴¹ (JST) – w zakresie zmniejszenia kwoty rocznego dochodu JST z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych.

Trudny do oszacowania jest wpływ projektowanych przepisów na finanse publiczne w ujęciu pieniężnym. Z uwagi na charakter zdarzeń określanych mianem klęski żywiołowej, tj. zdarzeń okazjonalnych, nagłych, niemożliwych do zaplanowania, przy planowaniu dochodów podatkowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych nie są uwzględniane konsekwencje zwolnienia z podatku odszkodowań otrzymanych w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej. Można jednak przyjąć, że ubytek potencjalnych wpływów z tego tytułu będzie miał charakter doraźny i incydentalny (zob. pkt V Opinii).

Projektowana regulacja nie zwiększy wydatków budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie wskazano wyliczonych istotnych skutków finansowych oraz jego wpływu na sektor finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja nie wywołuje bezpośrednich skutków administracyjnych. Jednak ze względu na niezdefiniowanie w projektowanych przepisach klęski żywiołowej ani nieodesłanie do innych przepisów definiujących klęskę żywiołową (zob. pkt V Opinii) możliwe jest, w przywołanych w projekcie przypadkach (tj. w sytuacji klęski żywiołowej, w szczególności powodzi, pożaru i huraganu), zwiększenie liczby wniosków o interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego składanych do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej⁴².

⁴¹ Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.) rozumie się przez to gminę niebędącą miastem na prawach powiatu, miasto na prawach powiatu, powiat i województwo.

⁴² Zob. art. 14b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.).

XI. Konkluzja

Reasumując, projektowane zwolnienie nie obejmuje podatników osiągających przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowane ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, co uwzględniając wskazane w opinii argumenty (zob. pkt V), może budzić zastrzeżenia pod kątem zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto projekt nie definiuje klęski żywiołowej ani nie odsyła do innych przepisów definiujących klęskę żywiołową, co uwzględniając różne definicje klęski żywiołowej w polskim systemie prawnym, może rodzić problemy interpretacyjne. Podobne zastrzeżenia dotyczą pojęć: powódź, pożar, huragan. Konieczne jest również uwzględnienie wskazań dla tego rodzaju zwolnień, jakie wynikają z przepisów prawa UE dotyczących pomocy publicznej.

Z uwagi na specyfikę oraz charakter sił i zdarzeń mogących prowadzić do klęski żywiołowej, a także różnorodne skutki przez nie powodowane, czy też terytorialny zasięg ich oddziaływania, niemożliwy do określenia *ex ante*, należy mieć na względzie to, iż ich wystąpienie może wymagać bardzo różnych działań, co – ze społecznego punktu widzenia – stanowi przesłankę do uznania, że bardziej zasadne i pożądane może być przyjęcie regulacji *ad hoc*, uwzględniającej rozmiary i skutki, jakie niesie za sobą dane zjawisko.

Projektowana regulacja może mieć pozytywny wpływ na płynność finansową i zwiększenie szans na kontynuowanie działalności przez ubezpieczonych przedsiębiorców dotkniętych skutkami klęski żywiołowej.

Projektowana regulacja może mieć wpływ na uszczuplenie dochodów podatkowych sektora finansów publicznych z tytułu podatków dochodowych: od osób fizycznych oraz od osób prawnych. Ponieważ uszczuplenie to powiązane będzie z konkretnym zdarzeniem (rodzajem klęski żywiołowej), to jego wielkość raczej nie powinna mieć dużego znaczenia w skali ogólnej.

W wybranych analizowanych państwach (Austria, Czechy, Niemcy i Słowenia) nie zidentyfikowano systemowych regulacji zwalniających z podatku dochodowego uzyskiwane przez osoby prawne oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą przychody z tytułu ubezpieczeń majątkowych otrzymywane w związku z usuwaniem skutków klęski żywiołowej.

Autorzy:

dr Jacek Kulicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt I-III, V, XI)

dr Danuta Adamiec, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt IV, XI)

dr Marta Karkowska, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, XI)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, XI)

dr Olga Olkowska, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VIII, X, XI)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Oleślik



Prezes
Adam Glapiński

Warszawa, 18 grudnia 2024 r.

DP.IV.024.170.2024.MJ

Pan

Jacek Cichocki

Szef Kancelarii Sejmu

23.12.2024

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 4 grudnia 2024 r. (znak: SPS-WP.020.293.7.2024) dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-WP.020.293.10.2024
Data wpływu 23.12.2024r.

Z poważaniem



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 30 grudnia 2024 r.

BSA II.021.99.2024

DS. 1804.3.2025
03.01.2025

Pan
Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 4 grudnia 2024 r., znak: SPS-WP.020.293.7.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, uprzejmie informuję, że **poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych** nie podlega opiniowaniu.

Z poważaniem,

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. **SPS-WP.020.293.10.1024**

Data wpływu **07.01.2025**

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia

12/01

2024 r.

1001-1.0280.350.2024

dot. SPS-WP.020.293.7.2024

RPW1628/2025-1P



E2D RP KS
ZSKSDS Sekretariat ZSKSDS (ZSKS-DS)
Data rejestracji: 2025-01-16
Data wpływu: 2025-01-16

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 grudnia 2024 r., nr SPS-WP.020.293.7.2024, odnoszące się do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze* (Dz. U. z 2024 r., poz. 390), uprzejmie informuję, że nie przedstawiam opinii o tym projekcie, gdyż normuje on problematykę leżącą poza zakresem zadań prokuratury.

Łączę wyprawy szanunku,

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

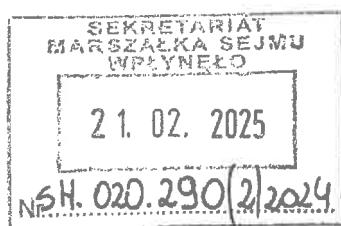
L.dz. SPS-WP.020.293.14.2024

Data wpływu 16.01.2025

Adam Bodnar
Adam Bodnar

Warszawa, dnia 21 lutego 2025 r.

Przemysław Wipler
Poseł na Sejm RP
Klub Poselski Konfederacja



Szanowny Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

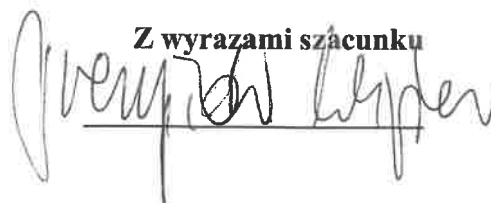
Szanowny Panie Marszałku,

niniejszym, działając jako przedstawiciel posłów wnioskodawców, wnoszę o uzupełnienie uzasadnienia do poselskiego projektu ustawy

- o zmianie niektórych ustaw w celu zwolnienia przedsiębiorców od podatku dochodowego od kwot z ubezpieczeń majątkowych uzyskanych w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych

złożonego na ręce Pana Marszałka w dniu 26 listopada 2024 r. o szacunkowe skutki finansowe projektowanej ustawy.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SP5-WP.020.293.14.2024
Data wpływu 21.02.2025

Z wyrazami szacunku


UZUPEŁNIENIE UZASADNIENIA

Do uzasadnienia ww. projektu, w punkcie 4 uzasadnienia, po zdaniu: „W związku z tym, ewentualne wpływy do budżetu państwa wynikające z obciążenia podatkiem dochodowym odszkodowań będących przedmiotem niniejszego projektu, nie są częścią rocznego budżetu państwa, a ich brak w żadnym stopniu nie uszczupli możliwych do zaplanowania dochodów budżetowych.” dodaje się następujące zdania:

„Stan klęski żywiołowej, od którego wprowadzenia uzależnione jest proponowane w projekcie zwolnienie podatkowe jest zjawiskiem niezwykle rzadkim. W całej historii obowiązywania ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1897), dalej jako: „ustawa o stanie klęski żywiołowej”, stan taki wprowadzony został tylko raz i wyłącznie na części terytorium Polski, w związku z powodzią jaka miała miejsce we wrześniu 2024 r.¹ Statystycznie można przyjąć, że z sytuacją taką mamy do czynienia jedynie raz na ćwierć wieku. Stąd też określenie, chociażby szacunkowe, skutków finansowych projektowanej ustawy jest niezwykle trudne – do tej pory w historii nie miała miejsca podobna sytuacja. Odnosząc ten fakt do budżetu państwa – w szczególności do łącznej wysokości budżetów za lata 2003-2024, wskazać należy, że skutki finansowe projektowanej ustawy są bliskie zera.

Do szacunkowego określenia skutków finansowych projektowanej regulacji odnieść można jedynie liczbę i wysokość odszkodowań oraz pobranych z ich tytułu podatków stanowiących wpływ do budżetu państwa, które związane są z powodzią mającą miejsce we wrześniu 2024 r. W celu uzyskania precyzyjnych danych, przedstawiciel wnioskodawców wniósł w dniu 30 stycznia 2025 r. skierowaną do Ministra Finansów, Andrzeja Domańskiego, interpelację nr 7667 w sprawie udostępnienia danych finansowych o wysokości wpływów do budżetu państwa z niektórych podatków związanych ze stanami klęski żywiołowej, jakie miały miejsce na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2002-2024², w której zwrócił

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego oraz śląskiego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1395) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Dz. U. z 2024 r., poz. 1435).

² <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=DDEK4K>



się z wnioskiem o udostępnienie danych o wysokości wpływów do budżetu państwa z niektórych podatków związanych ze stanem klęski żywiołowej wprowadzonym na części terytorium Polski w efekcie powodzi jaka miała miejsce we wrześniu 2024 r. oraz w innych przypadkach wprowadzenia stanu klęski żywiołowej – o ile takie przypadki miały miejsce – począwszy od wprowadzenia ustawy o stanie klęski żywiołowej.

W odpowiedzi z dnia 12 lutego 2025 r. przedstawionej przez Ministra Finansów³ wskazano co następuje:

1. W 2024 r. Rząd po raz pierwszy wprowadził stan klęski żywiołowej. Początkowo – od 16 września 2024 r. - objął on swoim zasięgiem obszary części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego, a od 28 września 2024 r. również województwa lubuskiego. Obszary określone tymi rozporządzeniami były kilkakrotnie rozszerzane. Stan klęski żywiołowej obowiązywał do 15 października 2024 r. Z dniem 16 października 2024 r. został zniesiony również w przypadku części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego.
2. Odnosząc się do pytań zawartych w Interpelacji a dotyczących wpływów budżetowych zrealizowanych w 2024 r. i szacowanych na 2025 r. od przychodów:
 - a. z odszkodowań otrzymanych przez osoby fizyczne za szkody dotyczące składników majątku poniesione przez podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą oraz działy specjalne produkcji rolnej, oraz
 - b. z odszkodowań z ubezpieczeń majątkowych otrzymanych przez podatników podatku dochodowego od odrób prawnych z obszarów objętych stanem klęski żywiołowej w związku z powodzią w 2024 r.,- Minister Finansów wskazał, że wpływy te nie wystąpią.
3. Minister Finansów wskazał, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 października 2024 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od kwot z tytułu ubezpieczeń majątkowych otrzymanych w związku z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r.⁴ został zaniechany pobór podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) od kwot z tytułu

³ <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTDDUJUD/%24FILE/i07667-o1.pdf>

⁴ Dz.U. 2024 poz. 1551

ubezpieczeń majątkowych otrzymanych w związku z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r. Rozporządzeniem tym objęto dochody (przychody) osiągnięte od dnia 12 września 2024 r. do dnia 31 grudnia 2026 r. przez podatników PIT i CIT poszkodowanych w wyniku tego zdarzenia.

4. W przypadku podatników prowadzących działalność na terenie innych obszarów uzyskujących przychody, o których mowa powyżej Ministerstwo Finansów nie prowadzi odrębnej ewidencji dla tej kategorii przychodów. Wpływy z tego tytułu, o ile wystąpią, są ujmowane w ogólnej kwocie wpływów z podatku PIT i CIT.

Mając na uwadze powyższą odpowiedź udzieloną przez Ministra Finansów w pełni uzasadnione jest wskazanie, że projektowana ustawa nie będzie miała żadnych skutków finansowych. Projekt ustawy w żadnym stopniu nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.”.