



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 ustawy o podatku od towarów i usług.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Henryka Kowalczyka i pana posła Łukasza Schreiber.

(-) Waldemar Andzel; (-) Dorota Arciszewska-Mielewczyk; (-) Barbara Bartuś; (-) Mariusz Błaszczak; (-) Jacek Bogucki; (-) Joanna Borowiak; (-) Lidia Burzyńska; (-) Kazimierz Bogusław Choma; (-) Krzysztof Czarnecki; (-) Witold Wojciech Czarnecki; (-) Przemysław Drabek; (-) Elżbieta Duda; (-) Magdalena Filipek-Sobczak; (-) Radosław Fogiel; (-) Andrzej Gawron; (-) Anna Gembicka; (-) Szymon Giżyński; (-) Małgorzata Gosiewska; (-) Czesław Hoc; (-) Paweł Jabłoński; (-) Fryderyk Sylwester Kapinos; (-) Maria Koc; (-) Henryk Kowalczyk; (-) Leonard Krasulski; (-) Anna Krupka; (-) Andrzej Kryj; (-) Anna Kwiecień; (-) Ewa Leniart; (-) Krzysztof Lipiec; (-) Grzegorz Lorek; (-) Marzena Anna Machałek; (-) Marlena Małag; (-) Ewa Malik; (-) Jerzy Materna; (-) Anna Milczanowska; (-) Jan Mosiński; (-) Michał Moskal; (-) Jacek Osuch; (-) Teresa Pamuła; (-) Marcin Porzucek; (-) Marcin Przydacz; (-) Grzegorz Puda; (-) Urszula Rusecka; (-) Olga Ewa Semeniuk-Patkowska; (-) Krzysztof Sobolewski; (-) Agnieszka Anna Soin; (-) Krzysztof Szczucki; (-) Józefa Szczurek-Zelazko; (-) Paweł Szrot; (-) Stanisław Szwed; (-) Ryszard Terlecki; (-) Robert Warwas; (-) Jan Warzecha; (-) Patryk Wicher.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług

Art. 1. W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 1570, 1598 i 1852) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 19a ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Obowiązek podatkowy powstaje:
 - 1) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, o którym mowa w art. 15, zarejestrowanego jako podatnik VAT czynny,
 - 2) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż 180. dnia, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podmiotu innego niż wymieniony w pkt 1 – z zastrzeżeniem ust. 1a, 1b, 5, 7-11, art. 14 ust. 6, art. 20 i art. 138f.”;
- 2) uchyla się art. 21;
- 3) w art. 86:
 - a) w ust. 2 w pkt 1 lit. a otrzymuje brzmienie:
„a) nabycia towarów i usług nie wcześniej niż w rozliczeniu za okres, w którym podatnik dokonał zapłaty za te towary i usługi,”
 - b) uchyla się ust. 10e,
 - c) w ust. 11 wyrazy „ust. 10, 10d i 10e” zastępuje się wyrazami „ust. 10 i 10d”,
 - d) w ust. 13 wyrazy „ust. 10, 10d, 10e i 11” zastępuje się wyrazami „ust. 10, 10d i 11”;
- 4) w art. 99:
 - a) w ust. 2 skreśla się wyrazy „, którzy wybrali metodę kasową,”
 - b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:
„3. Deklaracje podatkowe, o których mowa w ust. 2, mogą, po uprzednim zawiadomieniu na piśmie naczelnika urzędu skarbowego, najpóźniej do 25. dnia drugiego miesiąca kwartału, za który będzie po raz pierwszy złożona kwartalna deklaracja podatkowa, składać również podatnicy podlegający opodatkowaniu ryczałtem od dochodów spółek, o którym mowa w art. 28j ustawy z dnia 15 lutego

1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2587, z późn. zm.¹⁾), jeżeli wartość sprzedaży (wraz z kwotą podatku) u tych podatników nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 4 000 000 euro, przy czym przeliczenia kwoty wyrażonej w euro dokonuje się według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski na pierwszy dzień roboczy października poprzedniego roku podatkowego, w zaokrągleniu do 1000 zł.”,

c) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio do podatników, o których mowa w ust. 3:

- 1) u których wartość sprzedaży przekroczyła kwotę określoną w ust. 3;
- 2) którzy przestali spełniać warunki opodatkowania ryczałtem od dochodów spółek, o którym mowa w art. 28j ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych.”;

5) uchyla się art. 104;

6) w art. 106e w ust. 1 w pkt 16 lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) obowiązek podatkowy powstaje zgodnie z art. 19a ust. 1, lub”.

Art. 2. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 19a ust. 12 ustawy zmienianej w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 19a ust. 12 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 2640 i 2745 oraz z 2023 r. poz. 185, 326, 412, 825, 1059, 1130, 1414, 1705, 1723, 1787 i 1843.

UZASADNIENIE

Celem projektu ustawy jest wprowadzenie przepisów pozwalających na stosowanie kasowej metody rozliczania podatku od towarów i usług jako metody podstawowej rozliczania tego podatku.

W obecnym stanie prawnym, zgodnie art. 19a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1570, 1598 i 1852), co do zasady, obowiązek zapłaty podatku powstaje z chwilą dokonania dostawy towarów lub wykonania usługi (zwanej metodą memoriałową). Regulacja ta znajduje odzwierciedlenie w przepisach dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. *w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej*, zgodnie z którą obowiązek podatkowy w tym podatku powstaje, co do zasady, z chwilą dokonania dostawy towarów lub wykonania usługi (art. 63 dyrektywy). W myśl art. 103 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*, podatek staje się wymagalny w miesiącu dokonania dostawy towaru lub wykonania usługi i, co do zasady, powinien zostać rozliczony za ten okres rozliczeniowy.

Od powyższej, ogólnej metody rozliczania VAT ustawa z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* przewiduje wyjątek zawarty w art. 21. Przepis ten przewiduje szczególny moment powstania obowiązku podatkowego - z chwilą otrzymania całości lub części zapłaty. Tzw. kasowa metoda rozliczania VAT polega na tym, iż obowiązek podatkowy z tytułu wykonanych czynności powstaje u podatnika nie z chwilą dokonania dostawy towarów lub wykonania usługi, lecz w odniesieniu do dokonywanych przez niego dostaw towarów i świadczenia usług obowiązek podatkowy powstaje:

- 1) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty - w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, zarejestrowanego jako podatnik VAT czynny,
- 2) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż 180. dnia, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi - w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podmiotu innego niż wymieniony w pkt 1 (np. na rzecz osób fizycznych niebędących podatnikami).

Obecnie możliwość zastosowania kasowej metody rozliczania VAT jest ograniczona. W świetle przepisów krajowych, z metody kasowej mogą skorzystać wyłącznie podatnicy VAT

czynni, którzy są małymi podatnikami (art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*) albo rozpoczynają prowadzenie działalności gospodarczej, pod pewnymi warunkami (art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*).

Zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*, małym podatnikiem w VAT jest podatnik podatku od towarów i usług, u którego wartość sprzedaży wraz z kwotą podatku nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym 2 000 000 euro (art. 2 pkt 25 lit. a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*). Niższy pułap sprzedaży ustawodawca przewidział dla tych podatników, którzy prowadzą przedsiębiorstwo maklerskie, zarządzają funduszami inwestycyjnymi, zarządzają alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, są agentami, zleceniobiorcami lub innymi osobami świadczącymi usługi o podobnym charakterze, z wyjątkiem komis. Dla tych podatników sprzedaż nie może w poprzednim roku podatkowym przekroczyć 45 000 euro (art. 2 pkt 25 lit. b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*).

W sytuacji, gdy podatnik VAT spełnia powyższe kryterium małego podatnika, może on wybrać metodę kasową w VAT, jest to jednak jego prawo a nie obowiązek (ma wybór korzystniejszej dla niego metody rozliczania).

Zaś podmiot rozpoczynający prowadzenie działalności gospodarczej może skorzystać z metody kasowej VAT pod warunkiem, że przewidywana przez niego wartość sprzedaży nie przekroczy, w proporcji do okresu prowadzonej działalności gospodarczej, kwot określonych w art. 2 pkt 25 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* (art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*). Będą to więc dwie kwoty, w zależności od przedmiotu prowadzonej działalności gospodarczej – albo 2 000 000 euro w skali całego roku albo 45 000 euro w skali całego roku. Zakładając, że podatnik VAT rozpoczyna prowadzenie działalności gospodarczej np. dnia 1 października bieżącego roku, aby mógł przyjąć metodę kasową, musi on przewidywać, że jego sprzedaż wraz z podatkiem nie może do końca bieżącego roku (31 grudnia) przekroczyć 500 000 euro (2 000 000 euro : 4 = 500 000 euro).

Należy dodać, że podatnik rozpoczynający w danym roku podatkowym działalność gospodarczą nie jest małym podatnikiem VAT. Nie spełnia on jednego z kryterium

ustawowego przewidzianego w art. 2 pkt 25 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*, tzn. nie prowadził w poprzednim roku sprzedaży. Z tego względu korzystać on może z metody kasowej w VAT na podstawie przepisu szczególnego – art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*, a nie na podstawie art. 21 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*.

Należy jednak mieć na uwadze, że mały podatnik czy podmiot rozpoczynający prowadzenie działalności gospodarczej **nie może stosować metody kasowej** w przypadku:

- wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów,
- importu usług,
- dostawy towarów w wyniku transferu bonu jednego przeznaczenia,
- wydania towarów przez komitenta komisantowi na podstawie umowy komisu,
- przeniesienia z nakazu organu władzy publicznej własności towarów w zamian za odszkodowanie,
- dokonywanej w trybie egzekucji dostawy towarów, o której mowa w art. 18 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*,
- świadczenia na zlecenie sądów usług związanych z postępowaniem sądowym lub przygotowawczym, z wyjątkiem usług, do których stosuje się art. 28b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*, stanowiących import usług,
- świadczenia zwolnionych od podatku usług ubezpieczeniowych, m.in. udzielania kredytów lub pożyczek, pośrednictwa kredytowego,
- otrzymania dotacji, subwencji i innych dopłat o podobnym charakterze.

Ponadto, ustawa z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* wskazuje (art. 21 ust. 1 pkt 2), że metoda kasowa działa tylko do pewnego momentu – po upływie 180 dni od dnia dostawy towaru lub wykonania usługi w przypadku braku zapłaty podatnik i tak musi odprowadzić VAT należny od niezapłaconej faktury. Jednak w takich przypadkach podatnik może uciec się do instytucji *ulgi na złe długi*, która chroni go przed nadpłaceniem podatku od niezapłaconych faktur sprzedaży (*z ulgi na złe długi* można skorzystać po 90 dniach liczonych od terminu płatności za fakturę).

System podatku VAT w Unii Europejskiej podlega harmonizacji, co znaczy, że państwa członkowskie zobowiązane są do przestrzegania zgodności krajowych przepisów w zakresie

podatku VAT z regulacjami wynikającymi z prawa unijnego. Oznacza to, że krajowe regulacje muszą być zgodne w szczególności z przepisami dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w *sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej*.

Zgodnie z art. 63 dyrektywy 2006/112/WE zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego ma miejsce, a VAT staje się wymagalny, w momencie dostarczenia towarów lub wykonania usług. W drodze odstępstwa (art. 66 dyrektywy 2006/112/WE) państwa członkowskie mogą postanowić, że VAT staje się wymagalny dla określonych transakcji lub dla określonych kategorii podatników m.in. nie później niż w momencie otrzymania zapłaty.

Jak wynika z przywołanych wyżej przepisów, w świetle prawa unijnego ustalenie momentu powstania obowiązku podatkowego stanowiącego odstępstwo od ww. generalnej zasady możliwe jest wyłącznie w odniesieniu do określonych transakcji lub do określonych kategorii podatników.

Art. 167a dyrektywy 2006/112/WE daje państwom członkowskim możliwość wprowadzenia systemu rozliczania VAT przy użyciu metody kasowej, która pozwala dostawcy lub usługodawcy na wpłacenie VAT właściwemu organowi po otrzymaniu zapłaty za dostawę towaru lub usługę oraz która ustanawia jego prawo do odliczenia w momencie zapłaty za dostawę towaru lub usługę. Celem tej regulacji jest pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom, które mają trudności z płaceniem VAT właściwemu organowi przed otrzymaniem zapłaty od nabywców lub usługobiorców.

Dyrektywa wyraźnie wskazuje jednak, że kasowa metoda rozliczania VAT może być jedynie systemem fakultatywnym oraz systemem ograniczonym podmiotowo – do określonej kategorii podatników czyli podatników, których próg rocznego obrotu nie przekracza 2 000 000 EUR lub równowartości tej kwoty w walucie krajowej.

Przy zastosowaniu memoriałowej metody rozliczania VAT, zgodnie z art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*, faktury wystawione w danym okresie rozliczeniowym wykazuje się w deklaracji podatkowej za ten okres (czyli za okresy miesięczne w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy np. termin płatności VAT wynikającego z rozliczenia zakupów i

sprzedaży np. za miesiąc czerwiec upłynie 25 lipca).

Zasadniczą wadą takiego rozliczania jest fakt, że obowiązek zapłaty podatku na rachunek urzędu skarbowego jest całkowicie niezależny od tego czy podatnik otrzymał za sprzedany towar lub świadczoną usługę zapłatę. Jeżeli nabywca nie płaci w terminie faktur i zwleka z zapłatą za towar, podatnik VAT i tak musi rozliczyć podatek za dany okres rozliczeniowy i uiścić podatek na rachunek właściwego urzędu skarbowego (z własnych środków). To dodatkowo potęguje problemy przedsiębiorców, którzy nie otrzymali na czas zapłaty od swoich kontrahentów. Co więcej, przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* nie uzależniają prawa od dokonania odliczenia VAT od uprzedniego opłacenia faktury, od której podatnik chce VAT odliczyć, dlatego nieuczciwy kontrahent, który nie zapłacił faktury w terminie, ma prawo dokonać od niej odliczenia VAT.

Projekt ustawy zakłada, że co do zasady obowiązek podatkowy będzie powstawał z dniem otrzymania całości lub części zapłaty - w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, który jest przedsiębiorcą albo z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż 180. dnia, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi na rzecz podmiotu nie będącego przedsiębiorcą. Zakłada się zachowanie dotychczasowych wyjątków momentu ustalania powstawania obowiązku podatkowego, określonych w art. 19a ust. 1a, 1b, 5, 7-11, art. 14 ust. 6, art. 20 i art. 138f. Minister właściwy do spraw finansów publicznych będzie miał nadal możliwość określenia innych terminów powstania zobowiązania podatkowego uwzględniając specyfikę wykonywania niektórych czynności, uwarunkowania obrotu gospodarczego niektórymi towarami oraz przepisy Unii Europejskiej. Zmiana podstawowej formy określania momentu powstawania obowiązku podatkowego na metodę kasową spowoduje, że dotychczasowe rozwiązania zawarte w art. 21 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* staną się bezprzedmiotowe. Projektowane zmiany zakładają także poszerzenie kręgu podatników, który będą mogli rozliczać się kwartalnie.

Jedynym rozwiązaniem opisanych powyżej problemów jest zmiana regulacji zawartych w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*. Projektowane przepisy nie nakładają nowych obowiązków, zakładają natomiast modyfikację już istniejących obowiązków w taki sposób, aby uzależnić moment zapłaty podatku od otrzymania zapłaty za dostarczone

towary lub wykonane usługi. Zastosowanie metody kasowej niewątpliwie ułatwia utrzymanie bieżącej płynności finansowej przedsiębiorcy, nie musi on bowiem z własnych środków pokrywać należnego podatku VAT – dokonuje tego dopiero w chwili, gdy otrzyma należne środki. Co więcej, do czasu rozliczenia także kontrahent podatnika nie może odliczyć po swojej stronie VAT z tytułu nieopłaconej faktury zakupu. Metoda ta stanowi więc też pewien bodziec motywujący do zapłaty faktury ze względu na potrzebę odliczenia VAT. Projekt powinien pozytywnie wpłynąć na przedsiębiorców poprzez zwiększenie ich pewności finansowej i nie poszerza zakresu obowiązków na nich nałożonych, o których mowa w art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803, 1414 i 2029).

Warto jednak zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym kasowa metoda rozliczania VAT nie cieszyła się dotychczas dużym zainteresowaniem podatników. Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że np. w 2015 r. około 95% czynnych podatników VAT mogło skorzystać z kasowej metody rozliczania VAT. Jednak podatnicy, którzy wybrali tę metodę stanowili jedynie ok. 0,9% wszystkich podatników VAT czynnych. Być może obecny brak zainteresowania podatników rozliczaniem VAT metodą kasową wynika z rynkowej dyskryminacji przedsiębiorców wybierających tę metodę. Nabywca towarów lub usług podatnika rozliczającego się metodą kasową może odliczyć VAT z otrzymanych faktur dopiero, gdy za nie zapłaci, co stawia go w gorszej sytuacji, niż gdy dokonuje transakcji u przedsiębiorcy, który nie korzysta z metody kasowej (wtedy prawo do odliczenia podatku powstaje w momencie wystawienia faktury). W związku z powyższym, część podmiotów może być niechętna do współpracy z takim przedsiębiorcą. Wprowadzenie obligatoryjności systemu kasowego zapobiegłaby takiej dyskryminacji.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie z pierwszym dniem miesiąca następującego po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia.

Projekt ustawy generalnie nie wpłynie na zwiększenie czy zmniejszenie dochodów lub wydatków z budżetu państwa natomiast zmiana momentu powstania zobowiązania podatkowego może spowodować, że należności z tytułu podatku VAT zostaną przesunięte o okres jaki upływa pomiędzy dostarczeniem towarów lub usług a otrzymanym przez podatnika pieniędzy za te towary lub usługi. Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy odpowiada postulatowi dotyczącemu potrzeby zwiększenia pewności obrotu gospodarczego, w szczególności tych przedsiębiorców, którzy preferują metodę kasową.

Istotną przeszkodą dla wprowadzenia w polskim ustawodawstwie przepisów określających metodę kasową jako metodę obowiązkową dla wszystkich podatników są przepisy prawa wspólnotowego, a dokładniej wspomniany już art. 167a dyrektywy 2006/112/WE. Przepis ten choć daje możliwość państwom członkowskim wprowadzenia kasowej metody rozliczania podatku VAT, to jednocześnie zaznacza się w nim, iż wspomniana metoda może być wprowadzona tylko w ramach fakultatywnego systemu, a także może dotyczyć tylko podatników, u których roczny obrót nie przekroczył 2 mln euro. Widać więc wyraźnie, iż przepisy obecnej dyrektywy w sposób jednoznaczny zakazują wprowadzenia metody kasowej podatku VAT jako systemu rozliczenia obowiązkowego dla wszystkich podatników.

Art. 395 dyrektywy 2006/112/WE stwarza państwom członkowskim możliwość ubiegania się o derogację od stosowania określonych przepisów tej dyrektywy, ale tylko wówczas, gdy wyłączenie stosowania przepisów służyłoby „uproszczeniu poboru podatku VAT” lub „zapobieżeniu niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania”. Wymagałoby to jednak złożenia przez polski rząd wniosku o derogację od stosowania odpowiednich przepisów dyrektywy nr 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Z zastrzeżeniem powyższego, projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 3 kwietnia 2024 r.

BEOS-WOSR/WPEiM-752/24

DS. 11.20.127.2024(2)
4.04.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego
projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług
(przedstawiciele wnioskodawców: poseł Henryk Kowalczyk, poseł Łukasz
Schreiber)**

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 zmianami) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Projektowana ustawa nowelizuje ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹ (dalej: u.p.t.u.) w zakresie określenia momentu powstania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług w przypadku dokonywania dostawy towarów lub świadczenia usług (nowe brzmienie ust. 1 w art. 19a u.p.t.u. – art. 1 pkt 1 projektu).

W obecnym stanie prawnym obowiązek podatkowy w podatku od towarów i usług w przypadku dostawy towarów lub świadczenia usług powstaje zasadniczo, z pewnymi wyjątkami, z chwilą dokonania dostawy towarów lub wykonania usługi (por. art. 19a ust. 1 u.p.t.u. w brzmieniu obecnym). Jeden z wyjątków, określony w art. 21 ust. 1 u.p.t.u., dotyczy dostawy towarów i świadczenia usługi przez małego podatnika, zdefiniowanego w art. 2 pkt 25 u.p.t.u.² Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.p.t.u. mały podatnik może wybrać metodę rozliczeń polegającą na tym, że obowiązek podatkowy w odniesieniu do dokonywanych przez niego dostaw towarów i świadczenia usług powstaje: 1) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty – w przypadku dokonania

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 361, ze zmianami.

² Przez małego podatnika przepis ten rozumie podatnika podatku od towarów i usług: a) u którego wartość sprzedaży (wraz z kwotą podatku) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 2 000 000 euro, b) prowadzącego przedsiębiorstwo maklerskie, zarządzającego funduszami inwestycyjnymi, zarządzającego alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, będącego agentem, zleceniobiorcą lub inną osobą świadczącą usługi o podobnym charakterze, z wyjątkiem komisu – jeżeli kwota prowizji lub innych postaci wynagrodzenia za wykonane usługi (wraz z kwotą podatku) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 45 000 euro, przy czym przeliczenia kwot wyrażonych w euro dokonuje się według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski na pierwszy dzień roboczy października poprzedniego roku podatkowego, w zaokrągleniu do 1000 zł.

dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, o którym mowa w art. 15 u.p.t.u., zarejestrowanego jako podatnik VAT czynny, 2) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż 180. dnia, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podmiotu innego niż wymieniony w pkt 1, po uprzednim zawiadomieniu na piśmie naczelnika urzędu skarbowego w terminie do końca miesiąca poprzedzającego okres, za który będzie stosował tę metodę (zwaną „metodą kasową”); otrzymanie zapłaty w części powoduje powstanie obowiązku podatkowego w tej części.

Wnioskodawcy proponują „metodę kasową” przyjąć jako podstawową metodę rozliczania podatku, a co za tym idzie jako punkt odniesienia dla określania momentu powstania obowiązku podatkowego w stosunku do wszystkich podatników, bez względu na wielkość ich sprzedaży, a więc bez względu na to, czy mogą być uznani za małego podatnika, czy też nie.

Zgodnie z projektowaną treścią ust. 1 w art. 19a u.p.t.u. (art. 1 pkt 1 projektu) obowiązek podatkowy w podatku od towarów i usług ma powstawać, z pewnymi wyjątkami: 1) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, o którym mowa w art. 15 u.p.t.u., zarejestrowanego jako podatnik VAT czynny, 2) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż 180. dnia, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podmiotu innego niż wymieniony w pkt 1. Jednocześnie, jako konsekwencję projektowanej regulacji, proponuje się uchylić art. 21 u.p.t.u., który ustala zasady powstania obowiązku podatkowego w przypadku dostawy towarów lub świadczenia usług przez małych podatników, którzy wybrali metodę kasową rozliczeń (art. 1 pkt 2 projektu).

Pozostałe zmiany u.p.t.u. (art. 1 pkt 3-6 projektu) są następstwem przyjętej przez wnioskodawców koncepcji powstawania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług i dotyczą:

1) zasad odliczania podatku naliczonego (nowelizacja art. 86 u.p.t.u. – art. 1 pkt 3 projektu). Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 86 ust. 2 pkt 1 lit. a u.p.t.u. kwotę podatku naliczonego stanowi suma kwot podatku wynikających z faktur otrzymanych przez podatnika z tytułu nabycia towarów i usług. W projekcie proponuje się, aby kwotę podatku naliczonego stanowiła suma kwot podatku wynikających z faktur otrzymanych przez podatnika z tytułu nabycia towarów i usług nie wcześniej niż w rozliczeniu za okres, w którym podatnik dokonał zapłaty za te towary i usługi. Konsekwencją tej zmiany jest uchylenie ust. 10e i zmiany w ust. 11 i 13 w art. 86 u.p.t.u.;

2) składania deklaracji podatkowych, przy czym zmiana ma charakter redakcyjny, wynikający z przyjęcia, jako powszechnej metody rozliczania podatku, metody kasowej (nowe brzmienie ust. 3 i 6 w art. 99 u.p.t.u. – art. 1 pkt 4 projektu);

3) rozliczeń kwartalnych; projekt uchyla art. 104 u.p.t.u. regulujący tę kwestię (art. 1 pkt 5 projektu);

4) elementów faktury wystawianej przez podatnika podatku od towarów i usług (nowe brzmienie art. 106e ust. 1 pkt 16 lit. a u.p.t.u. – art. 1 pkt 6 projektu).

W projekcie zawarto też regulację, zgodnie z którą dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 19a ust. 12 u.p.t.u. zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 2 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Podatek od towarów i usług należy do podatków objętych harmonizacją w Unii Europejskiej na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Podstawowym aktem prawnym UE regulującym zakres harmonizacji tego podatku jest dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006 r., s. 1, ze zmian.; dalej dyrektywa VAT).

Zgodnie z art. 62 dyrektywy VAT „zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego” oznacza zdarzenie, w wyniku którego zostają spełnione prawne wymogi wymagalności VAT (pkt 1), zaś podatek staje się wymagalny, gdy organ podatkowy staje się z mocy prawa uprawniony do żądania zapłaty podatku od osoby zobowiązanej do jego uiszczenia, nawet jeśli termin płatności może zostać odroczony (pkt 2).

Zgodnie z art. 63 dyrektywy VAT zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego ma miejsce, a VAT staje się wymagalny w momencie dostarczenia towarów lub wykonania usług. Od tej zasady dyrektywa przewiduje szereg wyjątków, dotyczących m.in. transakcji związanych z wpłatą zaliczki lub płatności rat, dostaw towarów wykonywanych w sposób ciągły, dostawy towarów importowanych z krajów trzecich w przesyłkach o rzeczywistej wartości nieprzekraczającej 150 EUR, towarów dostarczanych lub przemieszczanych ze zwolnieniem z VAT na warunkach określonych w art. 138 dyrektywy VAT (por. art. 64, 65, 66a, 67 dyrektywy VAT).

Jednocześnie w art. 66 akapit pierwszy dyrektywy VAT postanowiono, że w drodze odstępstwa m.in. od art. 63 dyrektywy VAT, państwa członkowskie mogą postanowić, że VAT staje się wymagalny dla określonych transakcji lub dla określonych kategorii podatników w jednym z następujących terminów: a) nie później niż z datą wystawienia faktury, b) nie później niż w momencie otrzymania zapłaty, c) jeżeli faktura nie została wystawiona lub została

wystawiona z opóźnieniem, w określonym terminie nie później niż z upływem terminu wystawienia faktury ustalonego przez państwa członkowskie na mocy art. 222 akapit drugi dyrektywy VAT, lub, jeżeli państwo członkowskie nie ustaliło takiego terminu – w określonym terminie od daty zaistnienia zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego. Odstępstwo to nie ma zastosowania do świadczenia usług, w odniesieniu do których usługobiorca jest zobowiązany do zapłaty VAT zgodnie z art. 196 dyrektywy VAT³ i do dostaw lub przemieszczeń towarów, o których mowa w art. 67 dyrektywy VAT.

Zgodnie z art. 167 dyrektywy VAT prawo do odliczenia VAT powstaje w momencie, gdy podatek, który podlega odliczeniu, staje się wymagalny.

Zgodnie z art. 167a akapit pierwszy dyrektywy VAT państwa członkowskie mogą postanowić w ramach fakultatywnego systemu, że prawo do odliczenia przysługujące podatnikowi, którego VAT staje się wymagalny wyłącznie zgodnie z art. 66 lit. b dyrektywy VAT, a więc nie później niż w momencie otrzymania zapłaty, zostaje odroczone do czasu zapłacenia VAT od dostarczonych mu towarów lub wykonanych na jego rzecz usług swemu dostawcy lub usługodawcy.

Zgodnie z art. 167a akapit drugi dyrektywy VAT państwa członkowskie stosujące system fakultatywny ustalają dla podatników korzystających z tego systemu na ich terytorium próg na podstawie rocznego obrotu podatnika, obliczony zgodnie z art. 288 dyrektywy VAT⁴. Próg ten nie może przekroczyć 500 000 EUR lub równowartości tej kwoty w walucie krajowej. Państwa członkowskie mogą podnieść ten próg do 2 000 000 EUR lub równowartości tej kwoty w walucie krajowej po zasięgnięciu opinii Komitetu ds. VAT. Wymóg zasięgnięcia opinii Komitetu ds. VAT nie dotyczy jednak państw członkowskich, które w dniu 31 grudnia 2012 r. stosowały próg przekraczający 500 000 EUR lub równowartość tej kwoty w walucie krajowej.

Zgodnie z art. 167a akapit trzeci dyrektywy VAT państwa członkowskie przekazują Komitetowi ds. VAT informacje na temat krajowych środków ustawodawczych przyjętych na mocy akapitu pierwszego.

III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej

Projektowana ustawa wprowadza „metodę kasową” rozliczania podatku od towarów i usług w stosunku do wszystkich podatników tego podatku, bez względu na wielkość sprzedaży.

Zgodnie z projektowaną treścią ust. 1 w art. 19a u.p.t.u. (art. 1 pkt 1 projektu) obowiązek podatkowy w podatku od towarów i usług ma powstawać, z pewnymi wyjątkami: 1) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty –

³ Zgodnie z art. 196 dyrektywy VAT do zapłaty VAT zobowiązany jest każdy podatnik lub osoba prawna niebędąca podatnikiem zidentyfikowana do celów VAT, na rzecz której świadczone są usługi objęte art. 44 dyrektywy VAT, jeżeli usługi te są świadczone przez podatnika niemającego siedziby na terytorium tego państwa członkowskiego.

⁴ Przepis ten określa zasady ustalania obrotu dla celów stosowania procedury szczególnej dla małych podatników (zwolnienia lub obniżenia podatku).

w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, o którym mowa w art. 15 u.p.t.u., zarejestrowanego jako podatnik VAT czynny, 2) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż 180. dnia, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podmiotu innego niż wymieniony w pkt 1. Jednocześnie, jako konsekwencję projektowanej regulacji, proponuje się uchylić art. 21 u.p.t.u., który ustala zasady powstania obowiązku podatkowego w przypadku dostawy towarów lub świadczenia usług przez małych podatników, którzy wybrali metodę kasową rozliczeń (art. 1 pkt 2 projektu).

Koniecznym następstwem przyjętej przez wnioskodawców koncepcji powstawania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług jest zmiana zasad odliczania podatku naliczonego (nowelizacja art. 86 u.p.t.u. – art. 1 pkt 3 projektu). Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 86 ust. 2 pkt 1 lit. a u.p.t.u. kwotę podatku naliczonego stanowi suma kwot podatku wynikających z faktur otrzymanych przez podatnika z tytułu nabycia towarów i usług. W projekcie proponuje się, aby kwotę podatku naliczonego stanowiła suma kwot podatku wynikających z faktur otrzymanych przez podatnika z tytułu nabycia towarów i usług nie wcześniej niż w rozliczeniu za okres, w którym podatnik dokonał zapłaty za te towaru i usługi. Konsekwencją tej zmiany jest uchylenie ust. 10e i zmiany w ust. 11 i 13 w art. 86 u.p.t.u.

Zgodnie z art. 63 dyrektywy VAT zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego ma miejsce, a VAT staje się wymagany w momencie dostarczenia towarów lub wykonania usług. Od tej zasady możliwe jest odstępstwo przewidziane w art. 66 akapit pierwszy dyrektywy VAT. Przepis ten umożliwia państwom członkowskim wprowadzenie zasady, zgodnie z którą VAT staje się wymagalny nie później niż w momencie otrzymania zapłaty (lit. b). Wprowadzenie takiego systemu (metody kasowej) możliwe jest jednak tylko dla określonych transakcji lub dla określonych kategorii podatników. Na podstawie tego przepisu nie jest możliwe wprowadzenie powszechnej „metody kasowej” rozliczania podatku VAT, a tym samym uzależnienie momentu powstania obowiązku podatkowego od momentu zapłaty należności za dostawę towaru lub wykonaną usługę.

Zgodnie z art. 167 dyrektywy VAT prawo do odliczenia VAT powstaje w momencie, gdy podatek, który podlega odliczeniu, staje się wymagalny.

Zgodnie z art. 167a akapit pierwszy dyrektywy VAT mogą postanowić w ramach fakultatywnego systemu, że prawo do odliczenia przysługujące podatnikowi, którego VAT staje się wymagalny wyłącznie zgodnie z art. 66 lit. b dyrektywy VAT, a więc nie później niż w momencie otrzymania zapłaty, zostaje odroczone do czasu zapłacenia VAT od dostarczonych mu towarów lub wykonanych na jego rzecz usług swemu dostawcy lub usługodawcy. Możliwość

takiego odstępstwa, jak wynika z motywu 4 dyrektywy 2010/45/UE⁵, wprowadzającej zmiany w dyrektywie VAT, została przewidziana, aby pomóc małym i średnim przedsiębiorstwom, które mają trudności z płaceniem VAT właściwemu organowi przed otrzymaniem zapłaty od nabywców lub usługobiorców. Odstępstwo to nie ma więc charakteru powszechnego, ale zostało ograniczone do konkretnych grup podatników (małych i średnich przedsiębiorstw).

Tym samym należy uznać, że projektowana ustawa, wprowadzając „metodę kasową” jako podstawową metodę rozliczania podatku od towarów i usług i uzależniając moment powstania obowiązku podatkowego w tym podatku od momentu otrzymania całości lub części zapłaty, w stosunku do wszystkich podatników, bez względu na wielkość ich sprzedaży, a więc bez względu na to, czy mogą być uznani za małego podatnika, czy też nie, i w stosunku do każdej dostawy towaru lub wykonania usługi (z uwzględnieniem wyjątków przewidzianych w nowym ust. 1 w art. 19a u.p.t.u.), jest niezgodna z art. 66 w zw. z art. 63 oraz art. 167a w zw. z art. 167 dyrektywy VAT.

IV. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług jest niezgodny z dyrektywą VAT w zakresie, w jakim wprowadza „metodę kasową” jako podstawową metodę rozliczania podatku od towarów i usług i uzależnia moment powstania obowiązku podatkowego w tym podatku od momentu otrzymania całości lub części zapłaty, w stosunku do wszystkich podatników, bez względu na wielkość ich sprzedaży, i w stosunku do każdej dostawy towaru lub wykonania usługi.

Autor:

dr Jacek Kulicki

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

Akceptowała:

Dyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Marzena Laskowska

⁵ Dyrektywa Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania (Dz. Urz. UE L 189 z 22.07.2010 r., s. 1).

Warszawa, 3 kwietnia 2024 r.

BEOS-WOSR/WPEiM-753/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

DS, 1120.127. 2024
4.04. 2024

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

Projektowana ustawa nowelizuje ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹ (dalej: u.p.t.u.) w zakresie określenia momentu powstania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług w przypadku dokonywania dostawy towarów lub świadczenia usług (nowe brzmienie ust. 1 w art. 19a u.p.t.u. – art. 1 pkt 1 projektu).

W obecnym stanie prawnym obowiązek podatkowy w podatku od towarów i usług w przypadku dostawy towarów lub świadczenia usług powstaje zasadniczo, z pewnymi wyjątkami, z chwilą dokonania dostawy towarów lub wykonania usługi (por. art. 19a ust. 1 u.p.t.u. w brzmieniu obecnym). Jeden z wyjątków, określony w art. 21 ust. 1 u.p.t.u., dotyczy dostawy towarów i świadczenia usługi przez małego podatnika, zdefiniowanego w art. 2 pkt 25 u.p.t.u.² Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.p.t.u. mały podatnik może wybrać metodę rozliczeń polegającą na tym, że obowiązek podatkowy w odniesieniu do dokonywanych przez niego dostaw towarów i świadczenia usług powstaje: 1) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, o którym mowa w art. 15 u.p.t.u., zarejestrowanego jako podatnik VAT czynny, 2) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż 180. dnia, licząc od dnia

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 361, ze zmianami.

² Przez małego podatnika przepis ten rozumie podatnika podatku od towarów i usług: a) u którego wartość sprzedaży (wraz z kwotą podatku) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 2 000 000 euro, b) prowadzącego przedsiębiorstwo maklerskie, zarządzającego funduszami inwestycyjnymi, zarządzającego alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, będącego agentem, zleceniobiorcą lub inną osobą świadczącą usługi o podobnym charakterze, z wyjątkiem komisji – jeżeli kwota prowizji lub innych postaci wynagrodzenia za wykonane usługi (wraz z kwotą podatku) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 45 000 euro, przy czym przeliczenia kwot wyrażonych w euro dokonuje się według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski na pierwszy dzień roboczy października poprzedniego roku podatkowego, w zaokrągleniu do 1000 zł.

wydania towaru lub wykonania usługi – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podmiotu innego niż wymieniony w pkt 1, po uprzednim zawiadomieniu na piśmie naczelnika urzędu skarbowego w terminie do końca miesiąca poprzedzającego okres, za który będzie stosował tę metodę (zwaną „metodą kasową”); otrzymanie zapłaty w części powoduje powstanie obowiązku podatkowego w tej części.

Wnioskodawcy proponują „metodę kasową” przyjąć jako podstawową metodę rozliczania podatku, a co za tym idzie jako punkt odniesienia dla określania momentu powstania obowiązku podatkowego w stosunku do wszystkich podatników, bez względu na wielkość ich sprzedaży, a więc bez względu na to, czy mogą być uznani za małego podatnika, czy też nie.

Zgodnie z projektowaną treścią ust. 1 w art. 19a u.p.t.u. (art. 1 pkt 1 projektu) obowiązek podatkowy w podatku od towarów i usług ma powstawać, z pewnymi wyjątkami: 1) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, o którym mowa w art. 15 u.p.t.u., zarejestrowanego jako podatnik VAT czynny, 2) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż 180. dnia, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podmiotu innego niż wymieniony w pkt 1. Jednocześnie, jako konsekwencję projektowanej regulacji, proponuje się uchylić art. 21 u.p.t.u., który ustala zasady powstania obowiązku podatkowego w przypadku dostawy towarów lub świadczenia usług przez małych podatników, którzy wybrali metodę kasową rozliczeń (art. 1 pkt 2 projektu).

Pozostałe zmiany u.p.t.u. (art. 1 pkt 3-6 projektu) są następstwem przyjętej przez wnioskodawców koncepcji powstawania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług i dotyczą:

1) zasad odliczania podatku naliczonego (nowelizacja art. 86 u.p.t.u. – art. 1 pkt 3 projektu). Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 86 ust. 2 pkt 1 lit. a u.p.t.u. kwotę podatku naliczonego stanowi suma kwot podatku wynikających z faktur otrzymanych przez podatnika z tytułu nabycia towarów i usług. W projekcie proponuje się, aby kwotę podatku naliczonego stanowiła suma kwot podatku wynikających z faktur otrzymanych przez podatnika z tytułu nabycia towarów i usług nie wcześniej niż w rozliczeniu za okres, w którym podatnik dokonał zapłaty za te towary i usługi. Konsekwencją tej zmiany jest uchylenie ust. 10e i zmiany w ust. 11 i 13 w art. 86 u.p.t.u.;

2) składania deklaracji podatkowych, przy czym zmiana ma charakter redakcyjny, wynikający z przyjęcia, jako powszechnej metody rozliczania podatku, metody kasowej (nowe brzmienie ust. 3 i 6 w art. 99 u.p.t.u. – art. 1 pkt 4 projektu);

3) rozliczeń kwartalnych; projekt uchyla art. 104 u.p.t.u. regulujący tę kwestię (art. 1 pkt 5 projektu);

4) elementów faktury wystawianej przez podatnika podatku od towarów i usług (nowe brzmienie art. 106e ust. 1 pkt 16 lit. a u.p.t.u. – art. 1 pkt 6 projektu).

W projekcie zawarto też regulację, zgodnie z którą dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 19a ust. 12 u.p.t.u. zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 2 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

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

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług 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

Akceptowała:

Dyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Marzena Laskowska

Warszawa, 5 kwietnia 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-754/24

SEKRETARZ SZEFA KANCELARII
L.dz. DS.140.143.2024
Data wpływu 8.04.2024

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena skutków regulacji
zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku od
towarów i usług (przed nadaniem numeru druku)¹

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Celem projektowanej ustawy jest – jak wynika z jej uzasadnienia – wprowadzenie przepisów pozwalających na stosowanie kasowej metody rozliczania podatku od towarów i usług jako metody podstawowej rozliczania tego podatku, co wiąże się z koniecznością uzależniania momentu powstania obowiązku podatkowego od otrzymania przez podatnika (podmiot dokonujący dostawy towarów lub świadczenia usług) zapłaty za dostarczony towar lub wykonaną usługę.

Autorzy projektu wskazują, że w obecnym stanie prawnym z metody kasowej rozliczania podatku od towarów i usług mogą korzystać mali podatnicy, zdefiniowani w art. 2 pkt 25 u.p.t.u.², przy czym – co istotne – jest to metoda fakultatywna, a o jej zastosowaniu decyduje podatnik.

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: SH-020-94/24. Przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk.

² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2024 r. poz. 361, ze zm.). Przez małego podatnika przepis ten rozumie podatnika podatku od towarów i usług: a) u którego wartość sprzedaży (wraz z kwotą podatku) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 2 000 000 euro, b) prowadzącego przedsiębiorstwo maklerskie, zarządzającego funduszami inwestycyjnymi, zarządzającego alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, będącego agentem, zleceniobiorcą lub inną osobą świadczącą usługi o podobnym charakterze, z wyjątkiem komisju – jeżeli kwota prowizji lub innych postaci wynagrodzenia za wykonane usługi (wraz z kwotą podatku) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 45 000 euro, przy czym przeliczenia kwot wyrażonych w euro dokonuje się według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski na pierwszy dzień roboczy października poprzedniego roku podatkowego, w zaokrągleniu do 1000 zł.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.p.t.u. mały podatnik może wybrać metodę rozliczeń polegającą na tym, że obowiązek podatkowy w odniesieniu do dokonywanych przez niego dostaw towarów i świadczenia usług powstaje: 1) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, o którym mowa w art. 15 u.p.t.u., zarejestrowanego jako podatnik VAT czynny, 2) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż 180. dnia, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podmiotu innego niż wymieniony w pkt 1, po uprzednim zawiadomieniu na piśmie naczelnika urzędu skarbowego w terminie do końca miesiąca poprzedzającego okres, za który będzie stosował tę metodę (zwaną "metodą kasową"); otrzymanie zapłaty w części powoduje powstanie obowiązku podatkowego w tej części.

Pozostali podatnicy obowiązani są, z pewnymi wyjątkami, rozliczać podatek od towarów i usług według metody memoriałowej (por. art. 19a, art. 86 i art. 103 u.p.t.u.). Zasadniczą wadą takiego rozliczania jest – jak wskazano w uzasadnieniu projektu – to, że obowiązek zapłaty podatku na rachunek właściwego urzędu skarbowego jest całkowicie niezależny od tego, czy podatnik otrzymał zapłatę za sprzedany towar lub wykonaną usługę. Bez względu na to, czy kontrahent wywiąże się z obowiązku zapłaty w terminie, czy też nie podatnik (sprzedawca towaru, wykonawca usługi) obowiązany jest rozliczyć się z należnego od sprzedaży podatku i zapłacić go w terminie wskazanym w art. 103 ust. 1 u.p.t.u. Potęguje to, zdaniem Wnioskodawców, problemy przedsiębiorców, którzy nie otrzymali na czas zapłaty od swoich kontrahentów, stawiając w uprzywilejowanej sytuacji nabywców towarów i usług, którzy mogą odliczyć podatek naliczony (wynikający z otrzymanych faktur) pomimo nieuregulowania należnego zobowiązania.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Rozwiązaniem problemu zdefiniowanego w uzasadnieniu projektu jest przyjęcie metody kasowej jako podstawowej metody rozliczania podatku, a co za tym idzie jako punktu odniesienia dla określania momentu powstania obowiązku podatkowego (obowiązku wymagalności podatku należnego) i momentu odliczenia podatku naliczonego (wynikającego z uregulowanej faktury) w stosunku do

wszystkich podatników, bez względu na wielkość ich sprzedaży, a więc bez względu na to, czy mogą być uznani za małego podatnika, czy też nie.

Zgodnie z projektowaną treścią ust. 1 w art. 19a u.p.t.u. (art. 1 pkt 1 projektu) obowiązek podatkowy w podatku od towarów i usług ma powstawać, z pewnymi wyjątkami: 1) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, o którym mowa w art. 15 u.p.t.u., zarejestrowanego jako podatnik VAT czynny, 2) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż 180. dnia, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podmiotu innego niż wymieniony w pkt 1.

Jednocześnie, jako konsekwencję projektowanej regulacji, proponuje się uchylić art. 21 u.p.t.u., który ustala zasady powstania obowiązku podatkowego w przypadku dostawy towarów lub świadczenia usług przez małych podatników, którzy wybrali metodę kasową rozliczeń (art. 1 pkt 2 projektu). Pozostałe zmiany u.p.t.u. (art. 1 pkt 3 – 6 projektu) są następstwem przyjętej przez Wnioskodawców koncepcji powstawania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług i dotyczą: po pierwsze – zasad odliczania podatku naliczonego (nowelizacja art. 86 u.p.t.u. – art. 1 pkt 3 projektu). Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 86 ust. 2 pkt 1 lit. a u.p.t.u. kwotę podatku naliczonego stanowi suma kwot podatku wynikających z faktur otrzymanych przez podatnika z tytułu nabycia towarów i usług. W projekcie proponuje się, aby kwotę podatku naliczonego stanowiła suma kwot podatku wynikających z faktur otrzymanych przez podatnika z tytułu nabycia towarów i usług nie wcześniej niż w rozliczeniu za okres, w którym podatnik dokonał zapłaty za te towary i usługi. Konsekwencją tej zmiany jest uchylenie ust. 10e i zmiany w ust. 11 i 13 w art. 86 u.p.t.u.;

po drugie – składania deklaracji podatkowych, przy czym zmiana ma charakter redakcyjny, wynikający z przyjęcia, jako powszechnej metody rozliczania podatku, metody kasowej (nowe brzmienie ust. 3 i 6 w art. 99 u.p.t.u. – art. 1 pkt 4 projektu);

po trzecie – rozliczeń kwartalnych. Projekt uchyla art. 104 u.p.t.u. regulujący tę kwestię (art. 1 pkt 5 projektu);

po czwarte – elementów faktury wystawianej przez podatnika podatku od towarów i usług (nowe brzmienie art. 106e ust. 1 pkt 16 lit. a u.p.t.u. – art. 1 pkt 6 projektu).

W projekcie zawarto również regulację, zgodnie z którą dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 19a ust. 12 u.p.t.u. zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 2 projektu).

Do projektu zostały wydane przez Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji opinie: w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (opinia z dnia 3 kwietnia 2024 r., nr BEOS-WOSR/WPEiM-752/24) oraz w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej (opinia z dnia 3 kwietnia 2024 r., nr BEOS-WOSR/WAPEiM-753/24).

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich UE/OECD?

Zgodnie z art. 63 dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej³, która ustanawia wspólny system podatku VAT w państwach członkowskich UE, zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego ma miejsce, a VAT staje się wymagalny, w momencie dostarczenia towarów lub wykonania usług. Przepisy dyrektywy 2006/112/WE zostały implementowane do porządków prawnych poszczególnych państw członkowskich UE i na dzień 1 kwietnia 2023 r. żadne z państw członkowskich UE nie wprowadziło, na mocy art. 395 dyrektywy, szczególnych środków stanowiących odstępstwo od art. 63 dyrektywy⁴.

Jednocześnie w większości państw członkowskich UE przyjęto przepisy umożliwiające wykorzystanie metody kasowej (*cash accounting scheme*) w określonych przypadkach⁵.

W części państw możliwość zastosowania metody kasowej uzależniona jest tylko od wysokości rocznego obrotu podatnika. Na przykład w **Estonii**, zgodnie z art.

³ Dz. Urz. UE L 347, 11.12.2006, s. 1.

⁴ *VAT Derogations Schedule*, 1 April 2023, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/b71ba13e-4e65-440a-a4ee-e1787e833998_en?filename=vat_index_derogations_2023_en.pdf

⁵ *Commission Staff Working Document Evaluation Accompanying the document Report From The Commission To The European Parliament And The Council assessing the invoicing rules of Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax*, 10.2.2020, SWD/2020/29.

44 ustawy o podatku od towarów i usług⁶, podatnik, którego obrót podlegający opodatkowaniu nie przekroczył 200 000 EUR w poprzednim roku kalendarzowym lub od początku bieżącego roku kalendarzowego, może zastosować metodę kasową do rozliczania VAT⁷.

W Hiszpanii, zgodnie z art. 163 *decies* ustawy o podatku od wartości dodanej⁸, podatnicy, których obroty w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczyły 2 000 000 EUR, mogą stosować specjalną metodę kasową. Z tej metody rozliczenia VAT nie mogą skorzystać podatnicy, których wpływy od jednego odbiorcy przekroczyły w poprzednim roku kalendarzowym 100 000 EUR⁹.

W Słowenii, zgodnie z art. 131 ustawy o VAT¹⁰, podatnik, którego obrót nie przekroczył 400 000 EUR w ciągu poprzednich 12 miesięcy i jest mało prawdopodobne, aby przekroczył tę kwotę w ciągu kolejnych 12 miesięcy, może rozliczać VAT zgodnie z metodą kasową¹¹.

We Włoszech, zgodnie z art. 32 *bis* dekretu z mocą ustawy w sprawie pilnych działań na rzecz rozwoju kraju¹², w przypadku dostaw towarów i świadczenia usług przez podatników o obrotach nieprzekraczających 2 000 000 EUR, na rzecz nabywców działających w ramach działalności handlowej, zawodowej lub wykonywania wolnego zawodu, podatek od wartości dodanej staje się wymagalny w momencie zapłaty stosownego wynagrodzenia¹³.

W innych państwach do stosowania metody kasowej przy rozliczaniu VAT uprawnione są, poza podatnikami osiągającymi obroty poniżej określonego progu, również inne wskazane w przepisach kategorie podatników. Na przykład w **Austrii**,

⁶ *Käibemaksuseadus*, RT I 2003, 82, 554, <https://www.riigiteataja.ee/akt/104062022012?leiaKehtiv>.

⁷ *Estonia VAT Rules*, informacje ze strony internetowej Komisji Europejskiej, https://vat-one-stop-shop.ec.europa.eu/national-vat-rules/estonia-vat-rules_en.

⁸ *Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido*, «BOE» núm. 312, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-28740>.

⁹ Informacje ze strony hiszpańskiej Agencji Skarbowego (Agencia Tributaria): https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/en_gb/iva/regimenes-tributacion-iva/criterio-caja.html.

¹⁰ *Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV-1)*, Uradni list RS, št. 13/11, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4701>.

¹¹ *Slovenia VAT Rules*, informacje ze strony internetowej Komisji Europejskiej, https://vat-one-stop-shop.ec.europa.eu/national-vat-rules/slovenia-vat-rules_en.

¹² *Decreto-Legge 22 giugno 2012, n. 83 Misure urgenti per la crescita del Paese*, GU n.147 del 26-06-2012 - Suppl. Ordinario n. 129, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012-06-22;83>.

¹³ *Italy VAT Rules*, informacje ze strony internetowej Komisji Europejskiej, https://vat-one-stop-shop.ec.europa.eu/national-vat-rules/italy-vat-rules_en.

zgodnie z art. 17 ustawy o podatku obrotowym¹⁴, do rozliczenia podatku w oparciu o otrzymane płatności uprawnione są osoby wykonujące wolne zawody (np. lekarze, księgowi, adwokaci, dziennikarze, tłumacze), rolnicy i przedsiębiorcy zwolnieni z obowiązku prowadzenia rachunkowości, przedsiębiorcy o rocznych obrotach nieprzekraczających 110 000 EUR oraz niektóre przedsiębiorstwa, które obsługują instalacje gazowe, wodne, elektryczne, grzewcze lub zajmują się usuwaniem odpadów i odprowadzaniem ścieków¹⁵.

W Irlandii, zgodnie z art. 80 ustawy o VAT¹⁶, osoba może zostać upoważniona do określenia kwoty podatku należnego w odniesieniu do płatności, które otrzymuje za dostawy podlegające opodatkowaniu, jeśli co najmniej 90% obrotu danej osoby pochodzi z podlegających opodatkowaniu dostaw na rzecz osób niebędących zarejestrowanymi podatnikami VAT lub jeśli jej roczny obrót wynosi mniej niż 2 000 000 EUR.

W Niemczech, zgodnie z § 20 ustawy o podatku obrotowym¹⁷, do rozliczenia podatku w oparciu o otrzymane płatności uprawnieni są m.in. przedsiębiorcy, których roczny obrót nie przekroczył 800 000 EUR¹⁸, przedsiębiorcy którzy są zwolnieni z obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych i osoby wykonujące wolne zawody.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projekt dotyczy podatników podatku od towarów i usług (tzw. podatników VAT czynnych) – ok. 2 mln podmiotów. Według danych Ministerstwa Finansów w bazie danych (Hurtownia danych SPR) zarejestrowanych były 1.925.472 podmioty (według stanu na 22 października 2022 r.)¹⁹.

¹⁴ *Umsatzsteuergesetz 1994*, BGBl. Nr. 663/1994, z późn. zm., <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004873>.

¹⁵ *ECPRD Request 3093, Payment of value added tax (VAT) in neighbouring and EU countries, Final Summary*, 10.05.2016.

¹⁶ *Value-Added Tax Consolidation Act 2010*, Number 31 of 2010, <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/2010/act/31/revised/en/html>.

¹⁷ *Umsatzsteuergesetz (UStG)*, BGBl. I S. 386, z późn. zm., https://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/BJNR119530979.html.

¹⁸ Kwota obowiązująca od 1 stycznia 2024 r., *Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz)*, BGBl. 2024 I Nr. 108 vom 27.03.2024, <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2024/108/VO.html>.

¹⁹ Projekt (rcl.gov.pl) [dostęp: 3 kwietnia 2024 r.].

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Z uzasadnienia projektu ustawy nie wynika, aby projekt został poddany konsultacjom społecznym.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu stwierdzają, że projektowana regulacja „generalnie nie wpłynie na zwiększenie czy zmniejszenie dochodów lub wydatków budżetu państwa natomiast zmiana momentu powstania zobowiązania podatkowego może spowodować, że należności z tytułu podatku VAT zostaną przesunięte o okres jaki upływa pomiędzy dostarczeniem towarów lub usług a otrzymanymi przez podatnika pieniędzmi za te towary lub usługi”.

W tym kontekście należy zauważyć, że podatek od towarów i usług w całości stanowi dochód budżetu państwa (por. art. 1 ust. 2 u.p.t.u. oraz art. 111 pkt 1 u.f.p.²⁰).

Dochody z tego podatku stanowią ponad 40% całości dochodów budżetu państwa. Wyniosły one:

- w 2021 r. – **215.733.975** tys. zł (43,6% dochodów budżetu państwa²¹),
- w 2022 r. – **230.390.544** tys. zł (45,6% dochodów budżetu państwa²²),

W budżecie na 2023 r. dochody z podatku od towarów i usług zaplanowano w wysokości – **272.900.000** tys. zł (45,4% dochodów budżetu państwa)²³, zaś w budżecie na 2024 r. w wysokości – **316.425.000** tys. zł (46,4% dochodów budżetu państwa)²⁴.

Projektowana regulacja (przyjęcie metody kasowej, jako podstawowej metody rozliczania podatku) nie wpłynie negatywnie na dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług jedynie przy przyjęciu założenia, że płatności pomiędzy podatnikami VAT będą regulowane w terminie i z zachowaniem zasad określonych

²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

²¹ Dochody budżetu państwa wyniosły w 2021 r. – 494.843.463 tys. zł. Zob. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r., tom I*, Rada Ministrów, Warszawa 2022 r. Wszystkie sprawozdania z wykonania budżetu państwa dostępne na stronie: Wykonanie budżetu państwa - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl (www.gov.pl) [dostęp: 3 kwietnia 2024 r.].

²² Dochody budżetu państwa wyniosły w 2022 r. – 504.820.801 tys. zł. Zob. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., tom I*, Rada Ministrów, Warszawa 2023 r.

²³ Dochody budżetu państwa zaplanowano w wysokości 601.378.366 tys. zł. Zob. ustawę z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. poz. 1574).

²⁴ Dochody budżetu państwa zaplanowano w wysokości 682.375.747 tys. zł. Zob. ustawę budżetową z dnia 18 stycznia 2024 r. na rok 2024 (Dz. U. poz. 122).

w ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1790). W przeciwnym wypadku może ona nie tylko przesunąć w czasie obowiązek zapłaty należnego podatku, ale również uniemożliwić racjonalne planowanie dochodów budżetowych z podatku od towarów i usług. Zgodnie bowiem z projektowanym brzmieniem art. 19a ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. obowiązek podatkowy w podatku od towarów i usług ma powstawać – w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, o którym mowa w art. 15 u.p.t.u., zarejestrowanego jako podatnik VAT czynny – z dniem otrzymania całości lub części zapłaty. Projekt nie wprowadza więc w tym przypadku granicznej daty powstania obowiązku podatkowego w przypadku transakcji pomiędzy podatnikami VAT, ale uzależnia powstanie obowiązku podatkowego od spełnienia przez nabywcę warunku zapłaty należności zbywcy (dostawcy). Takie ograniczenie ustawodawca wiąże jedynie z transakcjami pomiędzy podatnikami VAT a innymi podmiotami (nie będącymi podatnikami VAT czynnymi). Zgodnie z projektowanym art. 19a ust. 1 pkt 2 u.p.t.u. obowiązek podatkowy ma w takim przypadku powstawać z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż 180. dnia, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi.

Projektowane zmiany dotyczące określenia momentu powstawania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług są co prawda skorelowane ze zmianami w prawie do odliczenia przez nabywcę towaru podatku naliczonego (nowelizacja art. 86 u.p.t.u. – art. 1 pkt 3 projektu), jednak w uzasadnieniu projektu nie wykazano w żaden sposób braku negatywnego wpływu stosowania metody kasowej jako powszechnej metody rozliczania podatku od towarów i usług, na przepływy pieniężne związane z wpływami budżetowymi z tego podatku. Taka przesłanka kierowała ustawodawcą unijnym wprowadzającym do systemu podatku VAT, jako system fakultatywny dla małych i średnich przedsiębiorstw, kasowy system rozliczania tego podatku²⁵. Projektowana zmiana przenosi na państwo – w odniesieniu do należnych mu na podstawie ustaw podatkowych podatków – skutki nieterminowego regulowania płatności pomiędzy podmiotami gospodarczymi (podatnikami VAT czynnymi), co może rodzić negatywne konsekwencje dla finansowania wydatków publicznych przewidzianych w ustawie budżetowej.

²⁵ Zob. pkt (4) motywów dyrektywy Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r. zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania (Dz. Urz. UE L 189 z 22 lipca 2010 r., s. 1).

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Brak jest badań, z których wynikałoby, że projektowana zmiana będzie miała istotny wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. Jak wynika z uzasadnienia projektu, przesłanką opiniowanej regulacji jest rozwiązanie problemów podatników VAT związanych z nieterminowym regulowaniem zobowiązań w relacjach pomiędzy podmiotami gospodarczymi, które potęgowane są dodatkowo przez konieczność zapłacenia podatku od towarów i usług pomimo nieotrzymania zapłaty za dostarczony towar lub wykonaną usługę.

W tym kontekście należy zauważyć, że regulacje podatkowe nie są odpowiednim (skutecznym) narzędziem do rozwiązywania problemów wynikających z nierzetelności kontrahenta. Istotą podatków jest zagwarantowanie państwu odpowiednich środków finansowych na finansowanie wydatków przewidzianych przez ustawodawcę, co wynika zarówno z Konstytucji RP (por. m.in. art. 84 i art. 220 ust. 1) oraz ustawy o finansach publicznych (por. m.in. art. 5 i 6).

W odniesieniu do problemów związanych z nieterminową regulacją należności pomiędzy kontrahentami należy podkreślić, że problem ten był już zauważony wcześniej, stąd w przywołanej już wcześniej ustawie o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych określono szczególne uprawnienia wierzyciela i obowiązki dłużnika w związku z terminami zapłaty w transakcjach handlowych, skutki niewykonania takich obowiązków oraz postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych.

Również w ustawach podatkowych znajdują się regulacje (ulgi) dotyczące tzw. złych długów (zob. art. 26i u.p.d.f.²⁶, art. 18f u.p.d.p.²⁷ oraz art. 89a i 89b u.p.t.u.).

Projekt nie wpływa bezpośrednio na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projektowana ustawa nie prowadzi do zmiany obciążeń regulacyjnych. Wpływa jedynie na moment powstania obowiązku podatkowego w podatku od

²⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 226 ze zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2805 ze zm.).

towarów i usług oraz na możliwość odliczenia podatku naliczonego przez podatnika VAT.

IX. Wpływ na rynek pracy

Projektowana zmiana nie ma istotnego wpływu na rynek pracy.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Projekt nie wpływa na pozostałe obszary.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowana ustawa ma wejść w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

W przypadku przedmiotowego projektu nie przewidziano ewaluacji.

Autorzy:

dr Jacek Kulicki (pkt I, II, IV – XII)
specjalista ds. finansów publicznych
w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji

dr Danuta Adamiec (pkt III)
specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak

Deskryptory bazy REX: podatki, podatek od towarów i usług, OSR.

Weryfikacja (pkt I, II, V, VIII, XI- XIII): dr Z. Szpringer, A. Tomaszewska, dr P. Chybalski

Weryfikacja (pkt III): dr D. Dziewulak

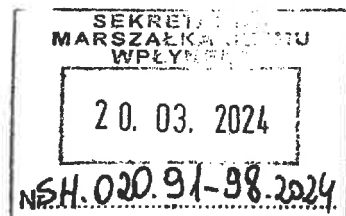
Weryfikacja (pkt IV, VI, VII, IX, X): dr Z. Szpringer



Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość

Warszawa, dnia 20 marca 2024 r.

Łukasz Schreiber
Posel na Sejm RP



Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Informuję Pana Marszałka, że wyrażam poparcie dla złożonych do Laski Marszałkowskiej w dniu 19 marca 2024 roku:

1. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych,*
2. *Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi,*
3. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług,*
4. *Projekt ustawy o wsparciu państwa dla rodziców powracających na rynek pracy,*
5. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów,*
6. *Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia renty wdowiej,*
7. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych,*
8. *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw.*

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-UP. 020.100.4. 2024

Data wpływu 20.03.2024

SPS-UP. 020.101.4. 2024

SPS-UP. 020.96.4. 2024

SPS-UP. 020.98.4. 2024

SPS-UP. 020.95.4. 2024

SPS-UP. 020.97.4. 2024

SPS-UP. 020.94.4. 2024

SPS-UP. 020.99.4. 2024

Łukasz Schreiber

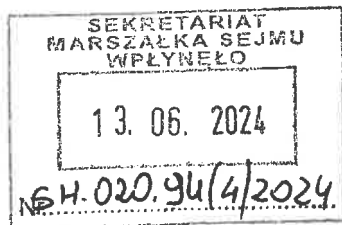
Posel na Sejm RP



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Komisja Ustawodawcza
UST.020. 8 .2024

Warszawa, 13 czerwca 2024 r.



Pan

Szymon HOŁOWNIA

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję – przyjętą na posiedzeniu w dniu 13 czerwca 2024 r. – opinię Komisji Ustawodawczej:

– o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciel wnioskodawców poseł Łukasz Schreiber).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji


Marek Ast

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPŚ-WP.020.38.16.2024
Data wpływu ...13.06.2024...

OPINIA nr 57
Komisji Ustawodawczej

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

przyjęta na posiedzeniu
w dniu 13 czerwca 2024 r.

dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 13 czerwca 2024 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług. Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji


Marek Ast



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 2 kwietnia 2024 r.

BSA II.022.17.2024

DS. 1804/87.2024
05.04.2024

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 22 marca 2024 r., znak SPS-WP.020.98.7.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1093), 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 ustawy o podatku od towarów i usług** nie podlega opiniowaniu.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.98.10.2024

Data wpływu 05.04.2024r.



Prezes
Adam Glapiński

Warszawa,  kwietnia 2024 r.

DP.IV.024.28.2024.MJ

SEKRETARZ KANCELARII SEJMU
Lp. DS. 1804.145.2024
Data wpływu 22.04.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 22 marca 2024 r. (znak: SPS-WP.020.98.7.2024) dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

WIZJAL OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
Lp. SPS-4P.020.98.12.2024
Data wpływu 23.04.2024

Prezes
Narodowego Banku Polskiego

Adam Glapiński



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 2/06 2024 r.

1001-1.0280.79.2024

dot. SPS-WP.020.98.7.2024

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.98.7.2024

Data wpływu 13.06.2024

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS.18011.250.2024

Data wpływu 12.06.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 marca 2024 r., SPS-WP.020.98.7.2024, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (projekt bez numeru, wniesiony w dniu 19 marca 2024 r.), przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii 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 przedstawiam następujące stanowisko.

Projekt generalnie normuje problematykę leżącą poza zakresem zadań prokuratury.

Tym niemniej, zauważenia wymaga, że przekazany do oceny projekt postuluje, aby obowiązek podatkowy dla każdego podatnika powstawał co do zasady z dniem otrzymania całości lub części zapłaty w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, nie zaś, tak jak to ma miejsce dotychczas, z chwilą dokonania dostawy towarów lub wykonania usługi.

W konsekwencji tego rodzaju regulacja zmierza do wprowadzenia jako powszechnej i obowiązkowej metody kasowej rozliczania podatku od towarów i usług. Aktualnie tego rodzaju metodę rozliczania wskazanego podatku mogą wybrać mali podatnicy, to jest m.in. tacy u których wartość sprzedaży nie przekracza kwoty 2 mln euro rocznie, czy też podatnicy rozpoczynający działalność gospodarczą.

Przedstawiony projekt w zaprezentowanym kształcie jest niezgodny z Dyrektywą 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, która przewiduje metodę kasową w zakresie podatku VAT, jedynie jako metodę fakultatywną dla podatników, których roczny obrót nie przekroczył 2 mln euro, stanowiąc jednocześnie, iż obowiązek podatkowy powstaje w momencie dostarczenia towarów lub wykonania usługi.

W konsekwencji przedmiotowy projekt nie spełnia wymogu zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Niezależnie od możliwych komplikacji w obrocie wewnątrzwspólnotowym, przyjęcie proponowanych rozwiązań może też prowadzić do okresowego wstrzymania wpływów do budżetu państwa, z uwagi na przesunięcie czasowe obowiązku podatkowego, z daty dostawy towarów lub wykonania usługi, na datę dokonania zapłaty z tytułu tych czynności

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY
Adam Bodnar
Adam Bodnar