



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.112.2024

Warszawa, 24 lutego 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko w sprawie
poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o szczególnych
rozwiązaniach związanych z usuwaniem
skutków powodzi (druk nr 698).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów
do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku,

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu

wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (druk nr 698)

I. Propozycje zawarte w poselskim projekcie ustawy

Projekt ustawy zawarty w druku nr 698 złożyła grupa posłów Klubu Parlamentarnego PiS. Do projektu ustawy projektodawcy złożyli autopoprawkę.

Wnioskodawcy proponują wprowadzenie do ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. z 2024 r. poz. 654, z późn. zm.), dalej: „ustawa powodziowa”, przepisu art. 33a, stanowiącego podstawę prawną do odliczenia od podstawy podatkowania w ustawie PIT¹⁾ oraz od podstawy opodatkowania w ustawie CIT²⁾ darowizn przekazanych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych albo podatku dochodowego od osób prawnych przeznaczonych dla poszkodowanych wskutek wystąpienia intensywnych opadów atmosferycznych, silnych wiatrów, powodzi, będących katastrofą naturalną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897).

Odliczeniu podlegałyby darowizny przekazane w okresie obowiązywania stanu klęski żywiołowej wprowadzonego rozporządzeniem Rady Ministrów albo w okresie 30 dni następujących po jego odwołaniu, na rzecz:

- 1) organizacji pożytku publicznego (OPP) w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- 2) jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) podmiotów leczniczych w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2024 r. poz. 799);
- 4) Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych;
- 5) domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, w tym z usługami opiekuńczymi, ośrodków wsparcia, rodzinnych domów pomocy oraz domów pomocy społecznej, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 1283).

Odliczeniu podlegałaby kwota odpowiadająca 200% wartości darowizny.

Warunkiem odliczenia byłoby zawarcie pisemnej umowy między podatnikiem dokonującym darowizny oraz podmiotem wskazanym w tym przepisie, z której wynika, że przedmiot

¹⁾ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 226, z późn. zm.).

²⁾ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2805, z późn. zm.).

darowizny będzie wykorzystany na cele związane z pomocą poszkodowanym wskutek wystąpienia intensywnych opadów atmosferycznych, silnych wiatrów i powodzi, będących katastrofą naturalną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

Dodawana regulacja, zgodnie z zamierzeniem autorów projektu, miałaby być stosowana do darowizn dokonanych od 12 września 2024 r.

Zaproponowano, aby ustawa weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Stan prawny

Darowizny przekazane przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych mogą podlegać odliczeniu na warunkach określonych w ustawie PIT, w ustawie o ryczałcie³⁾ i w ustawie CIT oraz ustawach regulujących stosunki Państwo-Kościół⁴⁾.

W **ustawie PIT** regulacje odnoszące się do odliczenia darowizn zawiera art. 26. Najistotniejsze warunki określone w tym przepisie przedstawiono poniżej.

Na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy PIT odliczeniu od podstawy obliczenia podatku podlegają kwoty darowizn, do wysokości nieprzekraczającej 6% dochodu, przekazanych na cele określone w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego⁵⁾:

- organizacjom, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego⁶⁾, lub
- równoważnym organizacjom określonym w przepisach regulujących działalność pożytku publicznego obowiązujących w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej lub innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, prowadzącym działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych, realizującym te cele.

³⁾ Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 776, z późn. zm.).

⁴⁾ Przykładowo: ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1966) w art. 55 ust. 7 czy ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 544) w art. 40 ust. 7 zawierają podstawę prawną do odliczenia od podstawy opodatkowania darczyńców podatkiem dochodowym darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, jeżeli kościelna osoba prawna przedstawi darczyńcy pokwitowanie odbioru oraz, w okresie dwóch lat od dnia przekazania darowizny, sprawozdanie o przeznaczeniu jej na tę działalność. W odniesieniu do darowizn na inne cele mają zastosowanie ogólne przepisy podatkowe.

⁵⁾ Art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491) określa katalog zadań w sferze zadań publicznych, w tym m.in.: pomoc społeczną, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób; działalność charytatywną; pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą.

⁶⁾ Np. organizacje pozarządowe, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne czy osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego.

Prawo do odliczenia przysługuje w wysokości dokonanej darowizny, nie więcej jednak niż kwoty stanowiącej 6% dochodu. Limit odliczenia odnosi się do wszystkich darowizn wymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 9 (włączając w to darowizny na działalność kultu religijnego, krwiodawstwa, kształcenia zawodowego oraz na odbudowę Pałacu Saskiego).

Przy czym odliczeniu nie podlegają darowizny przekazane na rzecz osób fizycznych, a także darowizny poniesione na rzecz osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, prowadzących działalność gospodarczą polegającą na wytwarzaniu wyrobów przemysłu elektronicznego, paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,5%, oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali lub handlu tymi wyrobami⁷⁾.

W przypadku darowizn, których przedmiotem są towary opodatkowane podatkiem VAT, za kwotę darowizny uważa się wartość towaru z tym podatkiem, w części przekraczającej kwotę podatku naliczonego, którą podatnik ma prawo odliczyć, zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług z tytułu dokonania tej darowizny⁸⁾.

Odliczenie darowizny wymaga odpowiedniego jej udokumentowania. Wysokość wydatków z tytułu darowizn pieniężnych ustala się na podstawie dowodu wpłaty na rachunek płatniczy obdarowanego lub jego rachunek w banku, inny niż rachunek płatniczy. Z kolei darowizna rzeczowa ma być udokumentowana dowodem, z którego wynikają dane identyfikujące darczyńcę oraz wartość przekazanej darowizny wraz z oświadczeniem obdarowanego o jej przyjęciu.⁹⁾

Ustawa o ryczałcie

Opisane powyżej zasady mają odpowiednio zastosowanie przy odliczaniu darowizn od przychodów ewidencjonowanych podlegających opodatkowaniu ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych¹⁰⁾.

Ustawa CIT

Analogiczne zasady mają zastosowanie przy odliczaniu darowizn od podstawy opodatkowania przez podatników podatku dochodowego od osób prawnych. Z tą różnicą, że wysokość odliczanych darowizn nie może przekraczać 10% dochodów podatników CIT¹¹⁾.

III. Ocena projektu

Projekt ustawy ocenia się negatywnie, z niżej przedstawionych powodów.

⁷⁾ art. 26 ust. 5 ustawy PIT.

⁸⁾ art. 26 ust. 6 ustawy PIT.

⁹⁾ art. 26 ust. 7 ustawy PIT.

¹⁰⁾ art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o ryczałcie.

¹¹⁾ art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy CIT.

Autorzy projektu proponują zmianę w ustawie powodziowej, czyli w ustawie szczególnej, której przepisy – zgodnie z art. 1 ust. 1 – stosuje się w sprawach związanych z usuwaniem skutków powodzi w rozumieniu art. 16 pkt 43 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, z późn. zm.). A zatem ustawa powodziowa przewiduje rozwiązania o charakterze uniwersalnym, które odnoszą się do usuwania skutków powodzi, niezależnie od czasu i miejsca tego zdarzenia.

Natomiast projektodawcy proponują rozwiązania odnoszące się do „darowizn przeznaczonych dla poszkodowanych wskutek intensywnych opadów atmosferycznych, silnych wiatrów, powodzi, będących katastrofą naturalną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897)”. A zatem w dodawanym przez projektodawców przepisie rozszerzają oni definicję „poszkodowanego” zawartą w art. 2 ustawy powodziowej, który to przepis stanowi, że użyte w ustawie określenie „poszkodowany” oznacza osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, które **na skutek powodzi** doznały szkód majątkowych lub utraciły, chociażby czasowo, możliwość korzystania z posiadanej nieruchomości lub lokalu. Projektodawcy nie wyjaśniają przy tym, z jakich przyczyn w sposób odmienny niż ustawa powodziowa określają zakres podmiotowy tego przepisu, tj. poszkodowane podmioty, których wsparcie miałyby umożliwiać zastosowanie odliczenia.

Uwzględniając fakt, że przepisy ustawy powodziowej stosuje się w sprawach związanych z usuwaniem skutków powodzi w rozumieniu art. 16 pkt 43 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, ewentualna regulacja w proponowanym zakresie powinna zostać sformułowana w sposób spójny z innymi przepisami tej ustawy. W tym kontekście projektowane zmiany polegające na dodaniu art. 33a zostały sformułowane w sposób błędny i z tego względu nie powinny zostać uchwalone w zaproponowanym brzmieniu.

Projekt ustawy zakłada wprowadzenie rozwiązania na wzór tego, które obowiązywało w przepisach podatkowych w związku z pandemią COVID-19.

W latach obowiązywania tego rozwiązania (2020–2022) skorzystało z niego ponad 14 tys. podatników podatku PIT, w tym 13 tysięcy podatników w rozliczeniu za 2020 r., 1 tysiąc – za 2021 r. i 0,2 tysiąca podatników za 2022 r., odliczając „darowizny covidowe” odpowiednio w kwocie 140,9 mln zł, 38,4 mln zł i 1,3 mln zł. Porównując te dane do liczby podatników, którzy za te same lata odliczali darowizny przekazane na rzecz organizacji pozarządowych, tj. ok. 500 tys. podatników w każdym z tych lat i kwoty dokonanego przez nich odliczenia, tj. 323,4 mln zł za 2020 r., 373,8 mln zł za 2021 r. i 429,5 mln zł za 2022 r., należy zauważyć, że wielkości dotyczące „darowizn covidowych” były dużo mniejsze (mimo preferencyjnych zasad określania wartości odliczenia).

W podatku dochodowym od osób prawnych nie były wyodrębnione w konstrukcji formularza podatkowego jako „darowizny covidowe”. Można natomiast wskazać podatników dokonujących odliczeń darowizn przekazanych na cele określone w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego. Składając zeznania za lata 2020–2022 odliczeń dokonało 4 tys. podatników w zeznaniach za 2020 r., 6 tys. podatników w zeznaniach za 2021 r. i 7 tys.

podatników w zeznaniach za 2022 r. Kwoty odliczonych za te lata darowizn wyniosły odpowiednio 712 mln zł, 719 mln zł i 1 348 mln zł.

Jak wskazano w pkt II projektu stanowiska Rządu, rozwiązania dotyczące odliczenia przekazanych darowizn zarówno w podatku PIT, jak i CIT, istnieją już w ustawach podatkowych. Cieszą się one dużym zainteresowaniem, o czym świadczą wskazane wyżej liczby podatników dokonujących odliczenia z tytułu darowizn przekazanych na szlachetne cele. Ulgą premiowane są darowizny m.in. przekazane na rzecz organizacji pozarządowych na realizację zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego. **Ustawa ta, wśród ponad trzydziestu różnych zadań publicznych, wymienia m.in. pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą.**

Ponadto organizacje pozarządowe, które otrzymują darowizny, w tym na ww. cel, mogą wspierać z tych darowizn podmioty wymienione w projekcie ustawy.

Dodatkowo należy zauważyć, że projekt nie zawiera regulacji umożliwiających ustalenie wartości darowizny rzeczowej ani wprowadzających obowiązek dokumentowania przekazanych darowizn pieniężnych. Projekt nie przewiduje również wprowadzenia limitu odliczenia. Rodzi to pytania o potencjalne skutki wprowadzenia tych regulacji do porządku prawnego w zakresie możliwości weryfikacji przez organy Krajowej Administracji Skarbowej dokonywanych przez podatników oraz ich wpływu na finanse publiczne. Projektodawcy nie przedstawili szacowanych skutków proponowanego rozwiązania.

Projekt ustawy wyklucza z zakresu ulgi podatników opodatkowanych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, o którym mowa w ustawie o ryczałcie. Pomimo że, jak wskazano w pkt II projektu stanowiska Rządu, podatnicy ci mają zagwarantowane obecnie prawo do dokonywania odliczeń darowizn na zasadach określonych w ustawie PIT.

Doświadczenia z okresu pandemii COVID-19 co do skali przekazanych darowizn na walkę z pandemią wskazują, że mimo bardzo korzystnych uregulowań umożliwiających odliczenie w wysokości nawet 200% wartości darowizny nie cieszyły się one dużą popularnością wśród podatników podatku PIT. Biorąc dodatkowo pod uwagę fakt, że istniejące przepisy podatkowe w wystarczający sposób promują wśród podatników filantropię, równoważąc potrzebę obdarowywania z korzyścią podatkową, nie jest uzasadnione powielanie rozwiązań z okresu pandemii COVID-19 w przypadku darowizn na usuwanie skutków, jak proponują projektodawcy, intensywnych opadów atmosferycznych, powodzi czy silnych wiatrów, będących katastrofą naturalną.

Nie bez znaczenia jest także to, że ta szczególna preferencja nie będzie obejmowała wszystkich darczyńców, jak i wszystkich podatników podatku dochodowego od osób fizycznych.

W tym kontekście należy pamiętać, że podatek dochodowy od osób fizycznych nie jest powszechną daniną. Podatkiem tym nie są objęci np. rolnicy oraz podatnicy podatku PIT, którzy korzystają z szeregu preferencji podatkowych i w efekcie nie płacą tego podatku (przykładowo korzystają z ulg podatkowych PIT-0, tj. np. z ulgi dla młodych, dla pracujących

seniorów, czy z ulgi dla rodzin 4+). Podatku PIT nie płacą również podatnicy, których roczne dochody w całości mieszczą się w kwocie 30 tys. zł, tj. w obowiązującej obecnie kwocie wolnej od podatku. Z danych z rozliczenia za 2023 r. wynika, że w przypadku skali podatkowej u ok. 37% podatników nie wystąpił podatek należny. Zatem proponowana preferencja jest adresowana do zamożniejszych podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, czyli nie preferuje wszystkich, którzy z „odruchu serca”, a nie ze względu na odliczenie w podatku, przekazali darowizny na pomoc powodzianom.

Autorzy projektu ustawy w jego uzasadnieniu wskazali, że celem wprowadzenia projektowanej zmiany jest usunięcie asymetrii pomiędzy regulacjami PIT, CIT i VAT. Odnosząc się do tego argumentu, należy zauważyć, że pomiędzy tymi podatkami nie zachodzi taki związek, który determinowałby konieczność synchronizacji wskazanych regulacji.

Dodatkowo projektowane rozwiązania wymagałyby odzwierciedlenia w formularzach podatkowych dotyczących zeznań rocznych, na wzór obowiązujących w latach odliczania darowizn związanych z pandemią COVID-19. Należy wskazać, że cykl wytwórczy formularzy podatkowych jest czasochłonny, gdyż obejmuje nie tylko określenie wzorów „papierowych”, ale również ich postaci elektronicznych. Ponowne określenie wzorów formularzy elektronicznych pociąga z kolei za sobą konieczność wprowadzenia zmian w jednym z najpopularniejszych sposobów ich składania za pośrednictwem usługi Twój e-PIT, w ramach której podatnik korzysta z propozycji zeznania przygotowanego przez administrację podatkową na podstawie posiadanych danych. Wzory zeznań rocznych w podatku PIT (wraz z załącznikami), stosowane do rozliczenia podatku za 2024 r., są już określone. Dzięki temu możliwe będzie udostępnienie podatnikom zeznań za 2024 r. w usłudze Twój e-PIT w ustawowo określonym terminie, tj. z dniem 15 lutego 2025 r. Zatem ewentualne przyjęcie proponowanych w projekcie ustawy zmian spowodowałoby konieczność określenia niektórych wzorów formularzy dotyczących rozliczenia podatku za 2024 r. na nowo, a co za tym idzie także zmiany w systemach informatycznych resortu finansów, w tym w usłudze Twój e-PIT.

Mając powyższe na uwadze, Rada Ministrów negatywnie ocenia poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (druk nr 698).