



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

VIII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 780
Warszawa, 4 sierpnia 2016 r.

Szanowny Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjęte przez Senat - zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - na 24. posiedzeniu w dniu 4 sierpnia 2016 r. uchwały:

– w sprawie ustawy o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego,

- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego.

Przyjęcie poprawek Senatu może spowodować konieczność zmiany oznaczeń jednostek systematyzacyjnych, redakcyjnych lub ich fragmentów, w celu zachowania ciągłości numeracji albo ciągłości alfabetycznej, oraz w konsekwencji konieczność odpowiedniej korekty odesłań.

Z poważaniem

(-) Stanisław Karczewski

UCHWAŁA

SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 4 sierpnia 2016 r.

w sprawie ustawy o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 22 lipca 2016 r. ustawy o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 2 w pkt 2 po wyrazach „w ustawach” dodaje się wyrazy „i aktach wykonawczych wydanych na ich podstawie”;
- 2) w art. 2 w pkt 5 po wyrazach „to umowy” dodaje się wyrazy „o dofinansowanie”;
- 3) w art. 5:
 - a) w ust. 1 skreśla się wyrazy „w roku 2016”,
 - b) skreśla się ust. 3,
 - c) w ust. 4 skreśla się wyrazy „i 3”;
- 4) w art. 6 po użytych po raz pierwszy wyrazach „do dnia” dodaje się wyrazy „poprzedzającego dzień”;
- 5) w art. 6 skreśla się wyrazy „, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2016 r.”;
- 6) w art. 10 wyrazy „złożenia korekty deklaracji podatkowych, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2,” zastępuje się wyrazami „wejścia w życie ustawy”;

- 7) w art. 14 w ust. 1 skreśla się wyrazy „lub ust. 2”;
- 8) w art. 15 w ust. 3 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:
„W przypadku, o którym mowa w ust. 2, jednostka samorządu terytorialnego, dokonując korekt deklaracji podatkowych, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2, nie jest obowiązana do wystawienia faktur, w tym faktur korygujących, chyba że nabywca towarów i usług zażąda wystawienia takiej faktury.”;
- 9) w art. 21 w pkt 1 w poleceniu nowelizacyjnym po wyrazach „w art. 15” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. b oraz dodaje się lit. a w brzmieniu:
„a) w ust. 1 skreśla się wyrazy „z zastrzeżeniem ust. 3 i 4””;
- 10) w art. 25 wyrazy „1 września 2016 r.” zastępuje się wyrazami „1 października 2016 r.”;
- 11) w załącznikach nr 1, 2 i 3 do ustawy:
a) skreśla się wyrazy „Oświadczam, że są mi znane przepisy o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.”,
b) po części przeznaczonej na podpis dodaje się wyrazy:
„Pouczenie
Za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy grozi odpowiedzialność przewidziana w Kodeksie karnym skarbowym.”;
- 12) w załączniku nr 1 wyrazy „art. 5 ust. 1/3*” zastępuje się wyrazami „art. 5 ust. 1”;
- 13) w załączniku nr 2 wyrazy „do której” zastępuje się wyrazami „do których”;
- 14) w załączniku nr 3 wyrazy „o których” zastępuje się wyrazami „o którym”.

MARSZAŁEK SENATU

Stanisław KARCZEWSKI

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 4 sierpnia 2016 r. Senat rozpatrzył ustawę o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego i uchwalił do niej 14 poprawek.

Poprawka nr 1 uwzględnia (w definicji kwalifikowalności podatku), że w katalogu uregulowań, określających kryteria stanowiące podstawę do otrzymania środków unijnych, mieszczą się akty wykonawcze wydane na podstawie ustaw.

Co do zasady kryteria otrzymania środków unijnych nie powinny być regulowane aktami podustawowymi. Przepis art. 2 pkt 2 rozpatrzonej ustawy odnosi się jednak do już zaistniałych uregulowań, które w praktyce mogły stanowić o kryteriach kwalifikowalności podatku. Stąd stosowna poprawka.

Poprawka nr 2 zakłada, że definicja umowy o dofinansowanie nie powinna obejmować umów partnerstwa w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Zgodnie z art. 2 pkt 5 rozpatrzonej ustawy „umowy o dofinansowanie” to umowy, o których mowa w przepisach ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz w przepisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Umowy te to umowy o dofinansowanie z ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz umowy o dofinansowanie i umowy partnerstwa z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Te ostatnie nie określają kryteriów kwalifikowalności podatku. Stąd zasadne jest ograniczenie zakresu definicji z art. 2 pkt 5 rozpatrzonej ustawy.

Poprawki nr 3 i 12 porządkują przepisy dotyczące składania przez jednostkę samorządu terytorialnego informacji o podjęciu scentralizowanego rozliczenia wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi.

Przepis art. 5 w ust. 1 rozpatrzonej ustawy stanowi o informacji przekazywanej za rok 2016, a przepis art. 5 ust. 3 o informacji przekazywanej za rok 2017. W zamyśle ustawodawcy informacje te mają posiadać tę samą treść i być składane przed centralizacją rozliczeń. Stąd tworzenie dwóch podstaw prawnych do przekazania takich samych informacji uznać należy za zbędne.

Poprawka nr 4 jednoznacznie przesądza, że ostatnim dniem korzystania przez jednostkę organizacyjną samorządu ze zwolnienia określonego w przepisie jest dzień poprzedzający dzień podjęcia wspólnego rozliczenia podatku.

Należy pamiętać, że racjonalny ustawodawca do oznaczenia jednakowych pojęć używa jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza tymi samymi określeniami (zob. § 11 Zasad techniki prawodawczej). Zwrot „do dnia” użyty w art. 5 ust. 3, art. 8, art. 16 ust. 2 lit. a, art. 18 ust. 2 oraz w załączniku nr 2 do rozpatrzonej ustawy, bez wątplenia, oznacza że dzień ten wlicza się do wyznaczonego terminu. Tymczasem art. 6 posługuje się dwukrotnie zwrotem „do dnia”, w dwóch różnych znaczeniach. Korzystać ze zwolnienia można do dnia podjęcia wspólnego rozliczenia (w intencji przepisu do dnia poprzedzającego dzień wspólnego rozliczenia) nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2016 r. (w intencji przepisu do końca tego dnia).

Poprawka nr 5 skreśla wyrazy, które nie niosą za sobą nowości normatywnej.

Zgodnie z art. 3 rozpatrzonej ustawy jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do podjęcia wspólnego rozliczenia podatku najpóźniej od dnia 1 stycznia 2017 r. Tymczasem art. 6 zakłada, że jednostki organizacyjne samorządu mogą korzystać ze zwolnienia, o którym mowa w art. 113 ustawy o podatku od towarów i usług, do dnia podjęcia wspólnego rozliczenia, „jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2016 r.” To zastrzeżenie, wobec brzmienia art. 3, należy uznać za zbędne.

Poprawka nr 6 zakłada, że jeśli przed dniem wejścia w życie ustawy nie dokonano zwrotu środków unijnych, to jednostka samorządu terytorialnego nie będzie mogła dokonać odliczenia podatku w tym zakresie. Tym samym poprawka rezygnuje z rozwiązania, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego decyduje o tym, czy dokonać zwrotu środków unijnych (i jednocześnie mieć możliwość odliczenia podatku), czy też nie zwracać tych środków (i jednocześnie nie mieć możliwości odliczenia podatku), mogłaby podjąć także po wejściu w życie ustawy, a przed dokonaniem korekty przewidzianej w art. 11 ust. 1 pkt 2.

Poprawka przywraca brzmienie art. 10 ujęte w projekcie rządowym (przepis ten został zmieniony w wyniku poprawki przyjętej przez Sejm w trzecim czytaniu). Nowe brzmienie art. 10 (uchwalone przez Sejm) nie zostało skorelowane z art. 17 i art. 18 rozpatrywanej ustawy, które to przepisy powinny – konsekwentnie – uwzględniać możliwość dokonywania rozliczeń, także po dniu wejścia w życie ustawy.

Poprawność legislacyjną przepisów zapewniłaby zmiana art. 17 i art. 18, albo „powrót” do brzmienia art. 10 sprzed poprawki przyjętej przez Sejm w trzecim czytaniu. Senat zdecydował o przywróceniu rozwiązania z projektu rządowego. Zapewni to samorządom pewność prawną w odniesieniu do odliczenia podatku od wydatków finansowanych środkami unijnymi. To ustawa wprost zdecyduje, że takie odliczenie nie przysługuje wskazując równocześnie, że samorząd nie musi zwracać środków unijnych. Przepis w tym brzmieniu nie pociąga za sobą uszczuplenia budżetowego dla samorządu, jeśli bowiem podatek został już zapłacony ze środków unijnych, to samorząd nie może go odzyskać drugi raz od budżetu państwa. Ponadto pozostawienie samorządowi wyboru odnośnie dokonania odliczenia (w ten sposób w jaki obecnie przewiduje art. 10) rodziłoby dla jednostki samorządu terytorialnego ryzyko narażenia się na potencjalny zarzut niegospodarności ze strony organów kontrolujących finanse samorządu. Samorzady musiałyby wykazać dlaczego nie podjęły decyzji o dokonaniu centralizacji wstecznej, nawet w sytuacji gdy koszty przeprowadzenia centralizacyjnych korekt przekraczałyby kwoty uzyskane z tytułu zwrotu podatku. Żeby uwolnić się od ewentualnych zarzutów każdy samorząd, nawet nie planujący składania korekt, mógłby czuć się zobowiązany do dokonania „symulacji” takich korekt i działań im towarzyszących, co również mogłoby pociągać za sobą dodatkowe koszty. Należałoby też uwzględnić ryzyko nieprawidłowego sporządzenia korekt, które przy centralizacji obejmującej wiele jednostek organizacyjnych będą bardzo skomplikowane. Argumenty te zdecydowały ostatecznie o przyjętej poprawce Senatu.

Poprawka nr 7 ujednolica odesłania w ramach ustawy.

Przepisy rozpatrzonej ustawy co do zasady odsyłają do korekt deklaracji podatkowych, „o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2”. Tak czyni art. 10, art. 13 ust. 1, art. 15 ust. 1 i 3 oraz art. 16 ust. 1, a także art. 22 ust. 3 i 4. Jedynie art. 14 ust. 1 odsyła, do korekt deklaracji podatkowych, „o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 2”. Wskazane jest ujednoczenie techniki odesłań poprzez odesłanie do art. 11 ust. 1 pkt 2 (bez ust. 2) we wszystkich wskazanych przypadkach. Jednocześnie przyjąć należy, że w zakresie tego odesłania mieszczą się także korekty z ust. 2 (ust. 2 nie dotyczy nowej kategorii korekt, a jedynie odrębności związanych z terminem ich składania).

Poprawka nr 8 eliminuje niejednoznaczność przepisu w zakresie obowiązków związanych z wystawianiem faktur i faktur korygujących.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu rozpatrzonej ustawy art. 15 ust. 3 ma objąć przypadek, w którym jednostki organizacyjne przed podjęciem wspólnego rozliczenia korzystały ze zwolnienia na podstawie art. 113 ustawy o podatku od towarów i usług. W takiej sytuacji samorząd ma nie być obowiązany do wystawienia faktur lub faktur korygujących. Jednocześnie, gdy jednostki organizacyjne nie korzystały ze zwolnienia od podatku samorząd dokonując przeszłych rozliczeń ma być obowiązany do wystawienia faktur korygujących na ogólnych zasadach. Przepis art. 15 ust. 3 można zinterpretować w powyższy sposób lub też przyjąć, że zakłada on generalne zwolnienie z obowiązku wystawiania faktur (czyli, że zakłada brak obowiązku wystawiania faktur w każdym przypadku korekty, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2, w tym brak obowiązku wystawiania faktury korygującej w przypadku, o którym mowa w ust. 2). Propozycja poprawki we właściwy sposób oddaje intencję wyrażoną w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Poprawka nr 9 wprowadza niezbędną konsekwencję zmiany dokonanej w ustawie o finansach publicznych.

Wprowadzenie do art. 15 ustawy o finansach publicznych nowej jednostki redakcyjnej (ust. 4a) – w konsekwencji – wymagałoby korekty zastrzeżenia w ust. 1 tego artykułu. Jako że wskazane zastrzeżenie ma wyłącznie wartość informacyjną, a zgodnie z zasadami poprawnej legislacji nie powinno się stosować techniki zastrzeżeń w obrębie jednej podstawowej jednostki redakcyjnej, poprawka skreśla nieaktualne odesłanie.

Poprawka nr 10 zmienia *vacatio legis* rozpatrzonej ustawy.

Senat ma na uwadze, że najbliższe, planowane posiedzenie Sejmu, na którym możliwe będzie rozpatrzenie uchwalonych poprawek, to posiedzenie w dniach 5 i 6 września 2016 r. Poprawka zmieniając termin wejścia w życie ustawy, z 1 września 2016 r. na 1 października 2016 r., zapobiegnie retroaktywności wprowadzanych przepisów.

Poprawka nr 11 zmienia pouczenie zamieszczone we wzorach informacji składanych na podstawie rozpatrywanej ustawy.

Wzory informacji zakładają, że podatnik składa oświadczenie, iż znane są mu przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Tymczasem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu karnego, podlega ten, kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę

lub zataja prawdę. Informacje przewidziane rozpatrzoną ustawą nie są informacjami składanymi w ramach postępowania podatkowego. Stąd złożenie fałszywej informacji mogłoby być objęte co najwyżej odpowiedzialnością za złożenie fałszywych oświadczeń, który to czyn penalizowany jest art. 233 § 6 Kodeksu karnego. W tym wypadku niezbędnym powinno być jednak zarówno, wskazanie w samym wzorze informacji na odpowiedzialność karną za składanie fałszywych oświadczeń, jak i (przede wszystkim) dodanie odpowiedniego przepisu materialnego, który wskazywałby na możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Senat zauważa, że podatnik, który w składanej informacji podaje nieprawdę lub zataja prawdę, przez co naraża podatek na uszczuplenie, odpowiada za tzw. oszustwo podatkowe na zasadach określonych w art. 56 w zw. z art. 53 § 30 Kodeksu karnego skarbowego. Stąd zasadną jest poprawka zastępująca nieadekwatne oświadczenie o znajomości przepisów o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań pouczeniem o odpowiedzialności karno-skarbowej za oszustwo podatkowe.

Poprawki nr 13 i 14 mają charakter redakcyjny. Wprowadzają właściwą odmianę wyrazów.