



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 928
Warszawa, 4 lipca 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- uchylający ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Paulinę Hennig-Kłoskę.

(-) Barbara Dolniak; (-) Grzegorz Furgo; (-) Kamila Gasiuk-Pihowicz;
(-) Paulina Hennig-Kłoska; (-) Michał Jaros; (-) Ewa Lieder; (-) Katarzyna Lubnauer; (-) Jerzy Meysztowicz; (-) Ryszard Petru; (-) Monika Rosa; (-) Marek Ruciński; (-) Joanna Scheuring-Wielgus; (-) Joanna Schmidt; (-) Michał Stasiński; (-) Elżbieta Stępień; (-) Adam Szłapka; (-) Krzysztof Truskolaski.

projekt

U S T A W A

z dnia 2016 r.

uchylająca ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej

Art. 1.

Uchyla się ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej.

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie w ciągu 14 dni od jej ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Celem projektu jest uchylenie przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej. Ustawa ta nakłada dodatkowe obciążenia podatkowe bezpośrednio na handlowców a pośrednio także na producentów i konsumentów oraz zaburza konkurencję między sprzedawcami detalicznymi o różnej wielkości.

Po pierwsze już w toku prac nad ustawą o podatku od sprzedaży detalicznej pojawiały się argumenty o braku zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Podatek preferujący podmioty o najmniejszych obrotach wobec sprzedawców detalicznych o wyższych obrotach nosi znamiona niedozwolonej pomocy publicznej. Znalazło to odzwierciedlenie w Komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 19 września 2016 r. o wszczęciu szczegółowego postępowania wyjaśniającego w sprawie podatku od sprzedaży detalicznej w Polsce. Komisja obawia się, że progresywne stawki oparte na wielkości przychodów przyznają przedsiębiorstwom o niskich przychodach selektywną przewagę nad ich konkurentami, z naruszeniem unijnych zasad pomocy państwa. Komisja Europejska wydała nakaz zobowiązujący Polskę do zawieszenia stosowania tego podatku do czasu zakończenia jego analizy przez Komisję. Biorąc pod uwagę wyjściowe argumenty przedstawione w komunikacie Komisji a także zagrożenie postępowaniem wobec Polski przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, należy bez zbędnej zwłoki znieść przepisy ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej.

Po drugie już pierwsze tygodnie od przyjęcia ustawy pokazały, że uderza ona przede wszystkim w interes polskich przedsiębiorców. Na nowym podatku najbardziej ucierpieli dostawcy sieci dużych handlowych - polscy przedsiębiorcy, rolnicy, firmy transportowe, ochroniarskie i sprzątające. Duże sieci handlowe, będące podmiotami o silniejszej pozycji negocjacyjnej, wystąpiły do swoich dostawców z oczekiwaniem rabatów uwzględniających spodziewaną wysokość podatku handlowego. Polskie sieci takie jak Ruch (dystrybutor prasy) czy Stokrotka (polskie supermarkety) wystosowały oficjalne pisma do swoich dostawców z prośbą o udzielenie rabatu pokrywającego straty wynikające z nowego podatku. Z kolei duża polska sieć delikatesów przez kilka tygodni renegecowała umowy z dostawcami, narażając się na puste półki i gwałtowny spadek kursu akcji. Największe zagraniczne sieci handlowe

także poprosiły swoich dostawców o rabaty. Sieć handlowa polska lub zagraniczna z definicji ma silniejszą pozycję przetargową. Jej kontrahent - zwykle polski mały lub średni przedsiębiorca - musi zadowolić mniejszymi zyskami lub naraża się na ryzyko utraty kanału zbytu.

Po trzecie przyjęta 6 lipca 2016 ustawa jest niesprawiedliwa społecznie. Opodatkowanie przychodu oznacza, że nowy podatek jest szczególnie dotkliwy dla podmiotów sprzedających z niską marżą – np. dyskonty spożywcze czy supermarkety. To sklepy, z których szczególnie chętnie korzystają najbiedniejsi obywatele. Podatek jest relatywnie niski dla podmiotów działających w branżach, gdzie marże są wysokie – np. elektronika, produkty luksusowe. Nieproporcjonalne opodatkowanie zysku sklepów sprzedających produkty dla najbiedniejszych w stosunku do sprzedawców dóbr luksusowych jest niesprawiedliwe społecznie. Pojawienie się nowego podatku wywołało także wzrost cen niektórych produktów dla konsumentów. Dla tych produktów, dla których sieciom handlowym nie udało się wynegocjować satysfakcjonujących rabatów od dostawców, podatek został przenoszony na konsumentów. Dotyczy to głównie produktów spożywczych pierwszej potrzeby, które w koszyku dóbr najbiedniejszych obywateli, mają największy udział. Oznacza to, że najbiedniejsi tracą relatywnie najwięcej na wprowadzeniu nowego podatku.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana.

2.1 Założenia podatku od sprzedaży detalicznej

Obowiązujący podatek od handlu detalicznego, który wszedł w życie od 1 września 2016 w założeniu miał uderzać w zagraniczne sieci handlowe i wyrównywać szanse polskich przedsiębiorców

Podstawą opodatkowania jest przychód ze sprzedaży detalicznej określany na podstawie wielkości obrotu pomniejszony o kwoty wypłacone przy zwrotach. Wliczają się też wszystkie raty, przedpłaty, zadatki itp. Nie podlega opodatkowaniu sprzedaż gazu ziemnego, wody za pomocą kanalizacji, węgla i pochodnych, innych węglowodorów gazowych, olejów do celów opałowych, leków i środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz refundowanych czy finansowanych (nawet częściowo) wyrobów medycznych, towarów zbywanych jako część usługi gastronomicznej.

Podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna, spółka cywilna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej dokonująca sprzedaży detalicznej; Podatek jest rozliczany co miesiąc – podatnik ma obowiązek przelać kwotę do urzędu skarbowego.

Podatek ma charakter progresywny: dla przychodu do 17 mln zł wynosi 0%, pomiędzy 17 a 170 mln zł - 0,8% od nadwyżki ponad 17 mln zł, powyżej 170 mln zł: 1,2 mln zł + 1,4% od nadwyżki powyżej 170 mln zł.

2.2 Skutki ekonomiczne

Celem ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej była m. in. „ingerencja w rynek” i wzmocnienie pozycji małych sklepów kosztem obiektów dużych

Sztuczne w stosunku do równowagi rynkowej utrzymywanie przy życiu firm mniej efektywnych kosztem bardziej efektywnych (efekty skali) oznacza nieefektywną alokację zasobów w gospodarce. Oznacza to wolniejszy wzrost gospodarczy. Badania (np. Forum Obywatelskiego Rozwoju) pokazują, że w Polsce mikrofirmy takie jak małe sklepiki prowadzone przez właściciela lub jego rodzinę odznaczają się bardzo niską produktywnością. Dla gospodarki lepiej byłoby, gdyby ich kapitał i siła robocza przeszły do miejsc bardziej produktywnych.

W uzasadnieniu przyjętej ustawy czytamy też, że nowy podatek nie wywoła wzrostu cen ze względu na silną konkurencję na polskim rynku handlu detalicznego. Teza ta nie jest prawdziwa.

Silna konkurencja oznacza, że podmioty działające na rynku opierają się na minimalnej marży. Podatek od przychodów sprawi, że część z nich może zostać „wypchnięta w stratę” – pomniejszone przychody nie pozwolą pokryć kosztów działalności.

W celu obrony przed taką sytuacją sklepy podnoszą ceny, albo tną koszty. W drugim wariantcie cierpią na tym dostawcy i podwykonawcy (często polskie firmy – producenci żywności, firmy ochroniarskie czy sprzątające). Sklep ma silniejszą pozycję przetargową – to kontrahent będzie musiał się zadowolić mniejszymi zyskami.

2.3 Skutki prawne i dotychczasowa praktyka Komisji

Podatek od sprzedaży detalicznej w formie przyjętej w ustawie z dnia 6 lipca 2016 r. może być sprzeczny z art. 32 Konstytucji RP, który gwarantuje wszystkim równość wobec prawa. Podatek może być również sprzeczny z art. 22 Konstytucji RP mówiącym o wolności działalności gospodarczej. Dalsze obowiązywanie ustawy może doprowadzić do segmentacji rynku oraz wpłynąć na decyzje podmiotów gospodarczych nt. podejmowanej i prowadzonej działalności gospodarczej. Mogą więc ograniczyć jej swobodę.

Podatek może być sprzeczny z unijnym zakazem niedozwolonej pomocy publicznej – jego struktura może prowadzić do odniesienia korzyści (w stosunku do reszty rynku) małych sklepów oraz podmiotów internetowych, a także hurtowników.

Autorzy ustawy twierdzą jednak, że preferencje podatkowe dla małych sklepów mieszczą się w prawie unijnym, gdyż pod określonymi warunkami dopuszcza ono stosowanie pomocy publicznej dla sektora MŚP. Dokumenty unijne nie mówią jednak o ogólnych preferencjach podatkowych jako dopuszczalnej formy pomocy MŚP. Pomoc dla MŚP musi mieć konkretny cel (np. wsparcie innowacji, aktywizacji zawodowej kobiet, inwestycji czy działań ochrony środowiska).

Ta kwestia doprowadziła do zniesienia zbliżonego podatku na Węgrzech – podatek progresywny musiał być zastąpiony podatkiem liniowym, gdyż KE uznała, że jest to sprzeczne z prawem UE wspieranie małych podmiotów kosztem dużych.

Od października 2010 do stycznia 2013 na Węgrzech obowiązywał tzw. podatek kryzysowy – jego podstawą były przychody firm z branży handlu detalicznego, energetyki i telekomunikacji. Podstawą były przychody i miał on charakter progresywny z kwotą wolną od podatku (od 0,1% do 2,5% przychodów). Pod naciskiem Trybunału Sprawiedliwości UE rząd Węgier wycofał się z tego podatku.

W 2014 roku na Węgrzech pojawiła się tzw. „opłata za urzędową kontrolę żywności” naliczana od sprzedaży sklepów spożywczych. Opłata ma charakter progresywny – stawki wynoszą od 0% do 6%. W lipcu 2015 ten podatek został zawieszony w związku z wątpliwościami zgłoszonymi przez Komisję Europejską. KE zarzuciła niedozwoloną pomoc publiczną i nierówne traktowanie – progresja podatku sprawiała, że firmy o wysokich marżach i niskich obrotach znalazły się w lepszej sytuacji niż te o niskich marżach i wysokich

obrotach. W odpowiedzi w listopadzie 2015 Węgry zmieniły formułę podatku na liniowy 0,1% od przychodu.

Węgierskie podatki supermarketowe miały negatywne skutki gospodarcze w postaci zwolnień i zamknięć sklepów, ograniczenia inwestycji sieci handlowych oraz wzrostu cen żywności.

3. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Ustawa znosi przepisy ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej.

4. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Ustawa będzie miała istotne skutki dla finansów publicznych oraz gospodarki kraju. Likwidacja podatku handlowego oznaczać bowiem będzie spadek przyszłych dochodów budżetu państwa o ok. 15 mld zł w okresie 2016-2026. W roku 2016 do budżetu nie trafi 0,5 mld zł, zaś w 2017 1,5 mld zł. (dane na podstawie Oceny Skutków Regulacji do wycofywanej ustawy). Oznaczać więc to będzie konieczność dostosowania ustaw budżetowych w celu uwzględnienia mniejszych dochodów państwa.

Wprowadzana zmiana pozwoli też uniknąć przykrych konsekwencji nowej daniny dla polskiej gospodarki. Przede wszystkim zażegnane zostanie niebezpieczeństwo „przerzucenia” tego podatku zarówno na klientów, jak i dostawców lub podwykonawców świadczących swoje usługi sklepom (za pomocą wymuszenia obniżki cen i płac) – zjawisko to było opisywane w prasie w tygodniach poprzedzających wprowadzenie podatku. Opisany problem sprzeczny był z intencją Ustawodawcy było wzmocnienie pozycji rynkowej małych, polskich firm względem zagranicznych sieci handlowych.

Likwidacja podatku od handlu pozwoli również na niezwiększenie ciężarów administracyjnych spoczywających na barkach działających w Polsce firm. Wg badania Doing Business 2016 (jeszcze sprzed wejścia w życie podatku handlowego) przeciętny polski przedsiębiorca poświęca 271 h rocznie na biurokrację podatkową (średnia dla krajów OECD o wysokim dochodzie to 177 h). Na koniec 2015 r. polski system podatkowy składał się 11 kluczowych ustaw podatkowych oraz 260 rozporządzeń Ministra Finansów. Wspomniane ustawy składały się zaś 1514 stron maszynopisu, a rozporządzenia z 4297 stron maszynopisu.

Podatek handlowy i wynikająca z niego sprawozdawczość jeszcze pogorszyłaby tę statystykę i utrudnił życie polskim przedsiębiorcom.

Zniesienie podatku od sprzedaży detalicznej pozwoli również uniknąć jego niebezpiecznego oddziaływania na sprawiedliwość społeczną oraz wzrost gospodarczy. Obliczona od przychodów danina najmocniej uderza w podmioty sprzedających z niską marżą – np. dyskonty spożywcze (z których korzystają najmniej zamożni obywatele). Jest zaś nieznaczna w stosunku do dochodu tam, gdzie marże są wysokie – np. elektronika, produkty luksusowe. Nieproporcjonalne opodatkowanie zysku sklepów sprzedających produkty dla najbiedniejszych w stosunku do sprzedawców dóbr luksusowych jest zaś niesprawiedliwe społecznie. Co więcej, dane Eurostat z 2012 r. pokazują, że produktywność sektora mikroprzedsiębiorstw daleko odbiega w Polsce od krajów UE (34%), podczas gdy dla firm dużych wartości te są niemal równe (92%). Podatek tworzący karzący duży przedsiębiorstwa za ich wydajności premiujący firmy najmniej produktywne wywoływałby więc spowolnienie wzrostu gospodarczego.

5. Przedkładany projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej

Warszawa, 4 października 2016 r.

BAS-WASGiPU/WAPEiM-1985/16

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy uchylającej ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paulina Henning-Kłoska)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Projektowana ustawa uchyla ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. poz. 1155).

Projektowana ustawa miałyby wejść w życie w ciągu 14 dni od jej ogłoszenia (art. 2 projektu).

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ustanawianie i znoszenie podatków należy do kompetencji państw członkowskich, z tym że kształtowanie obowiązku podatkowego powinno następować zawsze w zgodzie z prawem Unii Europejskiej. Dotyczy to zarówno podatków pośrednich (obrotowych, akcyzy i innych), jak i bezpośrednich. Zwrócić należy uwagę, że te pierwsze podlegają harmonizacji na podstawie art. 113 TfUE. Przepis ten stanowi, że harmonizacja taka może mieć miejsce tylko w zakresie, w jakim jest ona niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji. Decyzję o harmonizacji podejmuje Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym. W obecnym stanie prawnym harmonizacja obejmuje podatek od wartości dodanej (VAT), podatek akcyzowy w zakresie produktów energetycznych i energii elektrycznej, alkoholu i napojów alkoholowych oraz tytoniu i wyrobów tytoniowych, a także od gromadzenia kapitału.

W zakresie podatków bezpośrednich harmonizacja jest możliwa na podstawie art. 115 TfUE, zgodnie z którym Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała dyrektywy w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej

Podatek od sprzedaży detalicznej należy do podatków pośrednich. Przedmiotem opodatkowania jest przychód, definiowany jako kwota otrzymana przez podatnika z tytułu sprzedaży detalicznej, z wyłączeniem należnego podatku od towarów i usług; przychód obejmuje również zaliczki, raty, przedpłaty i zadatki, także w przypadku, gdy kwoty te podatnik otrzymał przed wydaniem towaru (por. art. 5 i art. 6 ust. 2 i 4 ustawy).

Podatek ten nie jest jednak harmonizowany w prawie Unii Europejskiej, i o ile jest zgodny z pozostałymi przepisami traktatowymi (m.in. dot. pomocy publicznej) oraz prawem wtórnym (por. np. art. 401 dyrektywy VAT¹ i art. 1 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/118/WE²), jego ustanowienie należy do wyłącznych prerogatyw państwa członkowskiego. Państwo członkowskie decyduje również o zniesieniu takiego podatku.

Przedmiot projektu ustawy – uchylenie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej – nie jest regulowany prawem Unii Europejskiej.

IV. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy uchylającej ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński

¹ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE L 347 z 11 grudnia 2006 r., s. 1)

² Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG (Dz.U. UE L 9 z 14 stycznia 2009 r., s. 12)

Warszawa, 4 października 2016 r.

BAS-WASGiPU/WAPEiM-1986/16

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy
uchylającej ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży
detalicznej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paulina Henning-Kłoska)
jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu
art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu**

Projektowana ustawa uchyla w całości ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. poz. 1155). Projektowana ustawa miałyby wejść w życie w ciągu 14 dni od jej ogłoszenia.

Projekt nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA III-021-431/16

Warszawa, dnia 12 października 2016 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 13. 10. 2016

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 30 października 2016 r., GMS-WP-173-264/16 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1254) nie uznaje za celowe opiniowania *poselskiego projektu ustawy uchylającej ustawę z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej.*

Z wyrazami szacunku