



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140 – 162 ( 3 )/09

Warszawa, 28 października 2009 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (druk nr 2296).**

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

(-) Donald Tusk

## **Stanowisko Rządu**

### **wobec przygotowanego przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji projektu ustawy o zmianie ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (druk nr 2296)**

Celem projektowanej ustawy jest skrócenie z 6 miesięcy do 60 dni terminów dotyczących:

- 1) wydania decyzji przez naczelnika urzędu skarbowego,
- 2) wypłacenia kwoty zwrotu w przypadkach, gdy prawidłowość złożonego wniosku w sprawie zwrotu nie wymaga wydania decyzji przez organ podatkowy,
- 3) oprocentowania kwoty zwrotu.

Obecnie, stosownie do postanowień art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (Dz.U. Nr 177, poz. 1468, z późn. zm.), naczelnik urzędu skarbowego, na wniosek osoby zainteresowanej, wydaje decyzję w sprawie zwrotu części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych, na które po 30 kwietnia 2004 r. wzrosła stawka podatku VAT z 7% na 22%.

Decyzję tę naczelnik urzędu skarbowego wydaje w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 6 ust. 2). Jeżeli prawidłowość złożonego wniosku nie budzi wątpliwości, organ podatkowy dokonuje zwrotu kwoty wykazanej we wniosku bez wydania decyzji. W przypadku wydania przez naczelnika urzędu skarbowego decyzji w sprawie zwrotu, kwota zwrotu podlega wypłaceniu w terminie 25 dni od dnia doręczenia decyzji, w pozostałych przypadkach (brak decyzji) w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 6 ust. 4 pkt 2).

Jeżeli decyzja nie została wydana w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, lub kwota zwrotu nie została wypłacona w wyżej wymienionych terminach, kwota zwrotu podlega oprocentowaniu w wysokości opłaty prolongacyjnej ustalonej w przypadku odroczenia terminu płatności podatków stanowiących dochód budżetu państwa, obowiązującej w dniu, w którym upłynął termin wypłaty kwoty zwrotu. W przypadku gdy decyzja nie została wydana w terminie lub kwota zwrotu nie została wypłacona w terminie, oprocentowanie przysługuje od dnia następującego po dniu, w którym upłynęło 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, włącznie do dnia jej wypłacenia (art. 6 ust. 8 pkt 1).

Projekt ustawy zakłada skrócenie ww. sześciomiesięcznych terminów do 60 dni.

Należy zatem zauważyć, iż zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, zwrot wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych dokonywany jest na wniosek osoby fizycznej. Złożenie wniosku wszczyna postępowanie w sprawie zwrotu. Jednocześnie, jak stanowi art. 7 tej ustawy, w sprawach nieuregulowanych w ustawie o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60, z późn. zm.). W konsekwencji, podjęcie przez organ podatkowy zgodnego z prawem rozstrzygnięcia uwarunkowane jest wyjaśnieniem wszystkich

okoliczności sprawy. Przed dokonaniem zwrotu, zarówno na podstawie wniosku jak i w oparciu o wydaną decyzję w sprawie zwrotu, organ podatkowy jest zobowiązany do przeprowadzenia postępowania dowodowego. Obowiązek prowadzenia i zakres postępowania dowodowego wynika z przepisów Rozdziału 1 (Zasady ogólne) i Rozdziału 11 (Dowody) Działu IV (Postępowanie podatkowe) ustawy – Ordynacja podatkowa. Jeżeli po przeprowadzeniu tego postępowania okaże się, że prawidłowość złożonego wniosku nie budzi wątpliwości urząd skarbowy dokonuje zwrotu kwoty wykazanej we wniosku bez wydania decyzji, w przeciwnym wypadku - urząd skarbowy wydaje decyzję, w której określa kwotę zwrotu.

W świetle powyższego, wniosek i wszystkie składane z nim dokumenty podlegają obowiązkowej weryfikacji przed dokonaniem zwrotu. Dodatkowo obowiązek taki nałożony został na organ podatkowy przepisami ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. W myśl art. 6 ust. 3 tej ustawy, jeżeli prawidłowość złożonego wniosku nie budzi wątpliwości, urząd skarbowy dokonuje zwrotu. Zatem dojście do przekonania, że wniosek jest złożony prawidłowo i tym samym nie budzi wątpliwości musi być poprzedzone obowiązkową weryfikacją złożonej dokumentacji.

W konsekwencji, w momencie wpływu wniosku do organu podatkowego wraz z dokumentami, organ podatkowy bez uprzedniego sprawdzenia i analizy takiego wniosku nie jest w stanie ocenić jego prawidłowości. Dopiero po przeprowadzeniu postępowania podatkowego, które wymaga dokonania szeregu czasochłonnych czynności, istnieje możliwość stwierdzenia, że dany wniosek nie budzi wątpliwości i w związku z tym będzie stanowił podstawę do dokonania zwrotu bez konieczności wydania decyzji lub też zakończy się wydaniem decyzji w tej sprawie. W praktyce bezwzględnie każdy wniosek wymaga wnikliwej analizy. Tym bardziej, że w sytuacji gdy zwrot wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym dokonany zostanie w nieprawidłowej wysokości, to ewentualna weryfikacja decyzji w tej sprawie może nastąpić jedynie w drodze wznowienia postępowania podatkowego lub stwierdzenia nieważności decyzji. Jednak żeby zastosować jeden z trybów nadzwyczajnych muszą zostać spełnione odpowiednie przesłanki ustawowe. Niedokładna weryfikacja materiału dowodowego załączonego do wniosku o zwrot ww. nie stanowi przesłanki do zastosowania któregośkolwiek z wymienionych powyżej trybów nadzwyczajnych.

Należy zauważyć, iż w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2008 r. na terenie całego kraju złożono 1.581.197 wniosków o zwrot osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. W tym samym okresie dokonano zwrotu podatku w kwocie 2.128.362.524 zł. Na dzień 30 czerwca 2009 r. liczba wniosków wzrosła do 1.874.313, odpowiednio kwota zwrotu do 2.612.710.755 zł.

Z informacji Ministerstwa Finansów wynika, że faktyczny średni czas potrzebny do przeprowadzenia postępowania tj.:

- wydania decyzji określającej kwotę zwrotu części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych wynosi 4,3 miesiąca (min. czas 2,8 miesiąca, max. 6 miesięcy),
- dokonania zwrotu bez wydawania decyzji wynosi 3,6 miesiąca (min. czas 1,6 miesiąca, max. 5 miesięcy).

Na powyższe terminy mają wpływ:

- niekompletne wnioski, brak podpisu współmałżonka,
- nieczytelne kserokopie faktur dołączane do wniosków,

- brak symbolu PKWiU na fakturach oraz informacji o zapłacie za materiały,
- niektóre faktury nie są wystawione przez podatników podatku od towarów i usług,
- ujmowane są towary nie objęte wykazem,
- wykorzystywane są te same faktury do różnych wniosków,
- odliczane są wydatki, które nie są wyłącznie związane z budownictwem mieszkaniowym, lecz np. dotyczą również prowadzonej przez podatnika działalności gospodarczej.

Ponadto wpływ wniosków VZM-1 na początku roku oraz trwająca akcja rozliczenia podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, już obecnie powodują poważne spiętrzenie obowiązków. W większości urzędów skarbowych, rozpatrywaniem wniosków zajmują się pracownicy komórek wymiarowych podatku dochodowego od osób fizycznych, wykonujący jednocześnie podstawowe zadania z zakresu działania komórki. W okresach spiętrzenia zadań, angażowani są również pracownicy innych komórek organizacyjnych.

Skrócenie do 60 dni terminu dokonania zwrotu, może spowodować zakłócenia w prawidłowym funkcjonowaniu urzędów, a co najważniejsze w większości przypadków, brak możliwości dokonania pełnej weryfikacji wniosku. Może to doprowadzić do wypłacenia nienależnego zwrotu lub wypłacania odsetek za dokonanie zwrotu po terminie, czyli projekt nie jest neutralny dla budżetu.

Odnosząc się z kolei do uzasadnienia projektu ustawy, należy zauważyć, iż w pkt 2 uzasadnienia nieprawidłowo przedstawiony został stan obecny. Według projektodawców „podatnicy mogą uzyskać zwrot VAT w terminie 6 miesięcy, w niektórych przypadkach powyższy termin może ulec skróceniu odpowiednio do 25 dni”. Powyższe twierdzenie nie znajduje jednak odzwierciedlenia w art. 6 ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. Przepis ten nie mówi o skróceniu terminu zwrotu do 25 dni lecz o wydaniu decyzji w terminie 6 miesięcy i dokonaniu zwrotu w terminie 25 dni od dnia doręczenia decyzji.

Ponadto, zwrot części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych, o którym mowa w art. 6 ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, nie jest podatkiem, w związku z czym trudno go przyrównać do zwrotu różnicy podatku wynikającego z art. 87 ustawy o podatku od towarów i usług. W obu przypadkach obowiązują odmienne procedury związane z dokonaniem zwrotu.

Zwrot podatku od towarów i usług (w terminie 60 dni) dokonywany jest na podstawie deklaracji składanej przez podatników. Organ podatkowy, może w ciągu 5 lat przeprowadzić czynności sprawdzające lub wszcząć postępowanie podatkowe i określić inną kwotę zwrotu.

Reasumując należy zauważyć, iż zwrot części wydatków na zakup materiałów budowlanych dokonywany jest na wniosek osoby fizycznej. Wniosek i wszystkie składane z nim dokumenty (np. duża liczba faktur dotyczących wydatków z kilku lat), podlegają obowiązkowej weryfikacji przed dokonaniem zwrotu. Jednocześnie weryfikacja wniosku o zwrot wydatków nie sprowadza się jedynie do porównania wysokości wnioskowanej kwoty zwrotu z kwotami wynikającymi z załączonych kopii faktur. Często bowiem na fakturach załączanych do ww. wniosków brak jest symbolu klasyfikacji towaru zgodnego z PKWiU, co rodzi konieczność wyjaśnienia zarówno z udziałem podatnika jak i wystawcy faktury. Zdarzają się także sytuacje, iż podczas analizy wniosku o zwrot następuje konieczność przeprowadzenia kontroli krzyżowej. Dokonywane są także odliczenia wydatków wykazanych przez podatników, jako nieodliczonych w ramach ulg mieszkaniowych, podczas gdy dokonano odliczeń za ten sam okres w złożonych zeznaniach podatkowych. Co więcej,

osoby występujące o zwrot najczęściej nie mają ustanowionych pełnomocników w osobie, np. doradcy podatkowego. Oznacza to, że składane wnioski zawierają znaczną ilość błędów. Ich załatwianie jest bardzo czasochłonne i pracochłonne, co wpływa negatywnie na pozostałe zadania realizowane przez urzędy skarbowe. Ponadto, za niezasadny należy uznać podnoszony w uzasadnieniu projektu argument o neutralności dla budżetu państwa w sytuacji, gdy o 4 miesiące przyspieszy się zwrot środków. Zwrot wydatków o 3-4 miesiące wcześniej nie jest neutralny dla budżetu państwa. Oznacza jednorazowy wydatek w pierwszym roku obowiązywania regulacji w wysokości około 300 mln zł.

W świetle powyższego, wprowadzenie zmian w kształcie zaproponowanym w projekcie przygotowanym przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji:

- odbije się negatywnie na realizacji pozostałych obowiązków, wpływając negatywnie na jakość, terminowość i ilość wykonywanych przez organy podatkowe zadań,
- może doprowadzić do wypłacania nienależnych zwrotów z powodu ich nie przeanalizowania lub wypłaty zwrotów z odsetkami.

Mając powyższe na uwadze, Rada Ministrów negatywnie ocenia zaproponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (druk nr 2296) zastąpienie w art. 6 ust. 2, ust. 4 pkt 2 oraz w ust. 8 pkt 1 wyrazów „6 miesięcy” wyrazami „60 dni”.

Wychodząc jednak naprzeciw oczekiwaniom społecznym oraz mając na uwadze prawidłowe realizowanie zadań przez urzędy skarbowe, Rada Ministrów opowiada się za skróceniem obecnego 6-miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 6 ust. 2, ust. 4 pkt 2 oraz w ust. 8 pkt 1 ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. Z tym, że w ocenie Rady Ministrów termin ten nie powinien być krótszy niż 4-miesiące.