



**Opinia do ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin
(druk nr 66)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa określa konstrukcję prawną w tym przedmiot, podmiot, podstawę opodatkowania, stawki, a także prawa i obowiązki podatników i organów podatkowych w zakresie ustanawianego podatku od wydobycia niektórych kopalin.

W opinii projektodawców proponowane uregulowania w tym zakresie mają na celu wprowadzenie systemu stopniowalnego podatku opartego na cenie wydobytego surowca. Podatek od wydobycia niektórych kopalin należy do grupy danin nakładanych od wielkości urobku/wydobycia. Będzie on pobierany na podstawie wzorów (ustalonych osobno dla miedzi oraz srebra), w których brane są pod uwagę wartość rynkowa danego minerału oraz kurs dolara amerykańskiego do złotówki.

Jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 144) w powszechnie akceptowanym i uznawanym rankingu wartościującym metody opodatkowania wydobycia kopalin, metoda wybrana przez Polskę plasuje się w kategorii stabilnej i przewidywalnej dla potencjalnego inwestora.

Zgodnie z przyjętymi w ustawie rozwiązaniami opodatkowaniu podlegać będzie ilość wydobytego metalu, nie zaś rudy metalu.

Podatnikami podatku od wydobycia niektórych kopalin, zwanego w dalszej części opinii „podatkiem”, opiniowany akt prawny ustanawia osoby fizyczne, prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej prowadzące koncesjonowaną działalność gospodarczą w zakresie wydobywania miedzi oraz srebra.

Opiniowana ustawa określa także podstawę opodatkowania podatkiem, którą stanowić będzie ilość wydobytej miedzi oraz srebra zawarta w koncentracie bądź, w przypadku gdy dany podatnik nie produkuje koncentratu z wydobytego urobku rudy miedzi, ilość miedzi oraz srebra zawarta w urobku rudy miedzi.

W zakresie ustalania stawek podatkowych przewiduje się, iż odrębnie dla miedzi i srebra, stawki określone będą według wzorów wskazanych w ustawie, uwzględniających średnie ceny tony miedzi oraz kilograma srebra, ogłaszane w drodze obwieszczenia do 10 dnia każdego miesiąca przez ministra właściwego do spraw finansów.

Wysokość podatku należnego za dany miesiąc stanowić będzie zatem suma iloczynów ilości miedzi wyrażonej w tonach albo srebra wyrażonej w kilogramach oraz stawki podatku określonej według zasad wskazanych w akapicie powyżej.

Ustawa wprowadza ponadto reguły ustalania maksymalnego i minimalnego poziomu stawek podatkowych w zależności od koniunktury na światowych rynkach metali.

W myśl uzasadnienia stawki podatkowe w zależności od sytuacji rynkowej będą oscylować od minimalnie 0,5 % średniej ceny metalu w przypadku dekonunktury do maksymalnie ok. 35 %, przy bardzo wysokich światowych cenach miedzi lub srebra.

Zgodnie z postanowieniami ustawy organami podatkowymi właściwymi w zakresie podatku są naczelnik urzędu celnego oraz dyrektor izby celnej, właściwi ze względu miejsce zamieszkania lub adres siedziby podatnika. W projekcie rozporządzenia określającego m.in. właściwość organów celnych w zakresie przedmiotowego podatku oraz terytorialny zasięg ich działania ustawodawca proponuje by na dzień wejścia w życie niniejszej ustawy terytorium całego kraju obejmowały swą właściwością Izba Celna we Wrocławiu oraz Urząd Celny w Legnicy.

Ustawa nakłada także na organy koncesyjne obowiązek przekazywania informacji o wydanych, zmienionych, cofniętych oraz wygaszonych koncesjach na wydobywanie rudy miedzi oraz srebra, a także o ich treści w terminie 7 dni od dnia wydania, zmiany treści, wygaśnięcia oraz cofnięcia koncesji.

W celu zapewnienia organom podatkowym koniecznych informacji o podatnikach dla celów weryfikacji wykonywania obowiązku podatkowego przepisy ustawy nakładają na właściwego naczelnika urzędu celnego obowiązek prowadzenia rejestru podmiotów wydobywających rudy miedzi oraz srebra, zawierającego informacje wynikające z wydanych koncesji.

W myśl postanowień ustawy podatnik obowiązany jest obliczać i wpłacać podatek na rachunek właściwej izby celnej za miesięczne okresy rozliczeniowe, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy. Wysokość zobowiązania podatkowego wynikać będzie ze złożonej do właściwego naczelnika urzędu celnego deklaracji podatkowej. Wzór deklaracji podatkowej oraz objaśnienia co do sposobu

prawidłowego jej składania, informacje o terminie składania oraz pouczenia podatnika, określone zostaną w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Opiniowany akt prawny określa również obowiązki podatnika związane z pomiarem zawartości miedzi oraz srebra w wydobytej rudzie i koncentracie.

Poza przedstawionymi powyżej najistotniejszymi rozwiązaniami opiniowany akt prawny wprowadza zmiany w ustawie: z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

Proponowane zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych wprowadzają zasadę, iż kwot uiszczonych z tytułu podatku od wydobycia niektórych kopalin nie uważa się za koszty uzyskania przychodów.

Nowelizacja ustawy - Kodeks karny skarbowy wprowadza zasady odpowiedzialności osób prowadzących działalność w zakresie wydobycia miedzi oraz srebra za naruszenia przepisów ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin. Proponowane uregulowania wprowadzają sankcje za niedokonywanie pomiaru zawartości miedzi oraz srebra w wydobytym urobku rudy miedzi lub koncentracie wyprodukowanym z urobku lub ilości wydobytego urobku rudy miedzi oraz dokonywanie pomiaru z naruszeniem zasad określonych w ustawie o podatku od wydobycia niektórych kopalin skutkującego narażeniem na uszczuplenie tego podatku. Zmiana ustawy - Kodeks karny skarbowy przewiduje ponadto penalizację braku prowadzenia bądź nierzetelnego prowadzenia ewidencji pomiarów zawartości miedzi oraz srebra w wydobytym urobku rudy miedzi lub w koncentracie oraz pomiaru ilości wydobytego urobku rudy miedzi lub wyprodukowanego koncentratu.

W pozostałym zakresie zmiany we wskazanych powyżej ustawach w zdecydowanej mierze mają charakter porządkujący, dostosowujący ich treść do wprowadzanych do systemu prawa przepisów ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 9. posiedzeniu w dniu 2 marca 2012 r. w oparciu o projekt rządowy. Projekt ten był przedmiotem prac sejmowej Komisji Finansów

Publicznych. Poprawki wprowadzone przez Komisję mieściły się w meritum rozwiązań rządowych.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono szereg poprawek o charakterze redakcyjnym oraz poprawki, które miały na celu m.in.

- 1) zmianę zakresu przedmiotowego ustawy w taki sposób aby dotyczył on opodatkowania zysku netto osiągniętego w kolejnych latach przez jedyny podmiot, tj. KGHM Polska Miedź S.A.;
- 2) określenie ogólnych zasad opodatkowania wydobywania kopaliny w oparciu o przepisy ustawy – Prawo geologiczne i górnicze;
- 3) nieobejmowanie podatkiem rudy miedzi w ilości nieprzekraczającej 1 tony miesięcznie, jeżeli została wykorzystana na cele badawcze;
- 4) zmianę zasad ustalania wysokości stawek podatkowych, w tym stawki maksymalnej i minimalnej;
- 5) wprowadzenie obowiązku analizy przez Radę Ministrów wpływu ustawy na sektor wydobywczy miedzi i srebra oraz sektor finansów publicznych, a także przedłożenia Sejmowi informacji w tym zakresie.

W trzecim czytaniu zostały przyjęte poprawki, o których mowa w pkt 3 i 5 oraz zdecydowana większość poprawek redakcyjnych.

III. Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 217 Konstytucji nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Przywołany przepis ustawy zasadniczej narzucając ustawodawcy tryb regulowania kwestii podatkowych określa jakie elementy powinna określać ustawa, aby czynić zadość konstytucyjnym wymogom w dziedzinie nakładania podatków. Należy podkreślić, w ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, iż w zakresie określania podmiotu, przedmiotu opodatkowania i stawki podatku Konstytucja formułuje bezwzględny nakaz regulacji ustawowej.

W opiniowanej ustawie przyjęta konstrukcja stawki podatku uzależnia jej wysokość od średnich cen tony miedzi oraz kilograma srebra ogłaszanych, w drodze obwieszczenia ministra finansów do 10 dnia każdego miesiąca, wyrażonych w złotych, na podstawie średniej arytmetycznej średnich kursów dolara amerykańskiego do złotego ogłoszonych przez

Narodowy Bank Polski w poprzednim miesiącu oraz odpowiednio średniej arytmetycznej dziennych notowań miedzi oraz srebra na rynkach światowych, wyrażonej w dolarach amerykańskich.

Mając na uwadze sposób konstruowania mechanizmu stawek podatkowych przewidziany w ustawie, należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez dr Ryszarda Piotrowskiego w Opinii o zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobywania niektórych kopalin, że jego wysokość zależy w istocie nie od uregulowań ustawowych, ale od zdarzeń niepewnych, do których należy wysokość wskaźników powołanych w ustawie oraz od obwieszczenia ministra właściwego do spraw finansów publicznych, co stoi w sprzeczności z konstytucyjnym wymogiem regulacji tej materii w ustawie.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz stanowisko Trybunału Konstytucyjnego mówiące, iż „norma prawnopodatkowa powinna się charakteryzować kompletnością na poziomie ustawowym”, a także mając na względzie stanowisko wyrażone w przywołanej powyżej Opinii, trudno odmówić zasadności tezie, iż sposób określenia w opiniowanej ustawie stawek podatkowych jest niezgodny z art. 217 Konstytucji.

Na koniec rozważyć należy, czy omawiana ustawa wprowadzając nowe rozwiązania podatkowe, nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz będącej jej konsekwencją zasady szanowania przez ustawodawcę tzw. interesów w toku, poprzez niezastosowanie się do nałożonego w takich przypadkach na ustawodawcę obowiązku ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*.

Należy zwrócić uwagę, iż zasadnie podnoszone jest w Opinii, o której mowa powyżej, że wprowadzenie podatku od wydobywania niektórych kopalin dokonuje ingerencji w podmiotowe prawo do wolności działalności gospodarczej prowadzonej przez pozapaństwowych akcjonariuszy spółki giełdowej podlegającej opodatkowaniu, godząc w prawa nabyte do prowadzenia tej działalności na określonych zasadach, dotyczących opodatkowania spółki. Ingerując zaś w te prawa ustawodawca powinien wprowadzać rozwiązania prawne, zawężając do niezbędnego minimum negatywne skutki i umożliwiając zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności przez wprowadzenia odpowiedniej *vacatio legis*.

Wydaje się, iż przyjęty w opiniowanej ustawie 14 dniowy okres dostosowawczy nie czyni zadość wskazanym regułom.

Mając powyższe na względzie należy rozważyć ewentualność skorelowania terminu wejścia w życie opiniowanej ustawy, np. z terminem rozpoczęcia roku obrotowego w KGHM

Polska Miedź S.A, jako w zasadzie jedynego podmiotu, którego działalność w zakresie wydobycia urobku rudy miedzi i produkcji koncentratu, podlega opodatkowaniu podatkiem od wydobycia niektórych kopalin.

Mirosław Reszczyński

legislator