KANCELARIA SENATU

**BIURO LEGISLACYJNE**

Warszawa, dnia 3 grudnia 2018 r.

**Opinia do ustawy**
**o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług**

**(druk nr 1029)**

## I. Cel i przedmiot ustawy

W obecnym stanie prawnym stawki podatku od towarów i usług podstawowa – 22%, preferencyjna – 7%, zryczałtowanego zwrotu podatku dla rolników ryczałtowych – 6,5% oraz ryczałtu dla usług taksówkarzy – 3%, do dnia 31 grudnia 2018 r., wynoszą odpowiednio 23%, 8%, 7% i 4%.

Ustawa utrzymuje podwyższone stawki podatku VAT do końca roku następującego po roku, w którym zostaną spełnione jednocześnie dwie przesłanki:

1) relacja państwowego długu publicznego netto do produktu krajowego brutto wyniesie nie więcej niż 43% (wartość, o której mowa art. 38a pkt 4 ustawy o finansach publicznych)
2) suma corocznych różnic pomiędzy wartością relacji wyniku nominalnego do produktu krajowego brutto oraz poziomem średniookresowego celu budżetowego wyniesie nie mniej niż -6% (wartość, o której mowa w art. 112aa ust. 5 ustawy o finansach publicznych).

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 72. posiedzeniu w dniu 22 listopada 2018 r. w oparciu o przedłożenie rządowe.

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Komisja wprowadziła do projektu poprawki o charakterze techniczno-redakcyjnym. W trakcie

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-90-97, fax 22 694-91-06, e-mail: Szymon.Giderewicz@senat.gov.pl

drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) nie zgłoszono dodatkowych poprawek. Ustawa została przyjęta w brzmieniu przedłożenia rządowego ze zmianami wynikającymi z poprawek komisji.

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 23 listopada 2018 r.

## III. Uwagi szczegółowe

Opiniowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. W tym dniu, zgodnie z obecnym stanem prawnym, nastąpi powrót do podstawowych stawek VAT, a przepisy epizodyczne stanowiące czasowe odstępstwo od reguł ogólnych, czyli przepisy art. 146a oraz kolejne przepisy art. 146b–146e ustawy o podatku od towarów i usług (ustawy VAT) ekspirują z systemu prawnego. Tym samym należy przyjąć, że od dnia 1 stycznia 2019 r. wartość tych przepisów będzie tylko wartością „historyczną", a ich uchylenie, czy też ewentualna nowelizacja, będzie bezprzedmiotowa.

Powyższe założenie jest realizowane przez opiniowaną ustawę w zakresie w jakim dodaje nowy art. 146aa oraz nie jest realizowane w zakresie w jakim nowelizuje art. 146b–146e ustawy VAT.

Zasadnicza zmiana wprowadzana ustawą dodaje nowy art. 146aa ustawy VAT wprowadzający nowy okres obowiązywania podwyższonych stawek podatku. Jednocześnie ustawa pozostawia dotychczasowy art. 146a ustawy VAT wyznaczający dotychczasowy okres stosowania podwyższonych stawek podatku (nie uchyla i nie nowelizuje tego przepisu). Ustawodawca wychodzi więc z zasadnego założenia, że w dniu 1 stycznia 2019 r. przepis art. 146a ekspiruje z systemu prawnego, i tym samym nie ma potrzeby uchylania przepisu, a jego ewentualna nowelizacja byłaby nowelizacją „spóźnioną".

Konsekwencje zasadniczej zmiany (polegającej na dodaniu nowego art. 146a) sprowadzają się do nowelizacji pozostałych przepisów epizodycznych ustawy VAT odwołujących się do dotychczasowego okresu obowiązywania podwyższonych stawek podatku, czyli art. 146b–146f. Tymczasem w dniu 1 stycznia 2019 r. przepisów tych (tak jak art. 146a) już „nie będzie", a ich jedynym walorem będzie walor „historyczny".

Przeprowadzona analiza każe stwierdzić, że ustawodawca jednocześnie przyjmuje, że w dniu 1 stycznia 2019 r. „nie ma" przepisu epizodycznego art. 146a (opiniowana ustawa pozostawia ten przepis nie wykonując na nim żadnych „operacji" i dodaje jego odpowiednik

w postaci art. 146aa) oraz przyjmuje, że w dniu 1 stycznia 2019 r. „są” przepisy epizodyczne art. 146b–146f (opiniowana ustawa nowelizuje te przepisy).

Wobec faktu, że opiniowana ustawa może rodzić wątpliwości, czy w istocie skutecznie znowelizowała art. 146b–146e ustawy VAT należy rozważyć wprowadzenie poprawek do ustawy. Poprawki pozwoliłby w szczególności uniknąć wątpliwości związanej z nowelizacją przepisu upoważniającego do określenia obniżonych stawek podatku w okresie wyznaczonym art. 146a, czyli nowelizacji art. 146d ustawy VAT, przy jednoczesnym czasowym utrzymaniu w mocy wydanych na jego podstawie przepisów wykonawczych do dnia wejścia w życie nowego rozporządzenia określającego obniżone stawki podatku w okresie wyznaczanym art. 146aa (stosowne rozporządzenie ministra właściwego do spraw finansów publicznych).

Możliwe kierunki zmiany powinny zakładać, po pierwsze, przy niezmienionej dacie wejścia w życie opiniowanej ustawy, konsekwentne dodanie nie tylko nowego art. 146aa jako odpowiednika art. 146a, ale także dodanie kolejnych przepisów jako odpowiedników art. 146b-146e. Po drugie, alternatywnie, rozważyć należy zmianę daty wejścia w życie opiniowanej ustawy, na datę grudniową, przy jednoczesnej nowelizacji art. 146a, w miejsce dodania nowego art. 146aa.

Poprawki zakładające jako datę wejścia w życie ustawy 1 stycznia 2019 r. konsekwentnie zakładają konieczność wydania nowych przepisów wykonawczych pozwalających ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych obniżyć stawki podatku VAT już w dniu 1 stycznia 2019 r. (nie utrzymują w mocy dotychczasowego rozporządzenia).

Poprawki zakładające jako datę wejścia w życie ustawy 31 grudnia 2018 r. pozwalają utrzymać czasowo w mocy w dotychczasowe rozporządzenie ministra właściwego do spraw finansów publicznych obniżające stawki podatku VAT.

**Propozycja poprawek:**

– *w art. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:*

*„2) po art. 146e dodaje się art. 146ea–146ed w brzmieniu:*

*„Art. 146ea. W przypadku świadczenia przez podatnika usług, w tym w zakresie handlu i gastronomii, w okresie, o którym mowa w art. 146aa, kwota podatku należnego, na potrzeby art. 85, jest obliczana jako iloczyn wartości dostawy i stawki:*

*1) 18,70% - dla towarów i usług objętych stawką podatku 23%;*

*2) 7,41% - dla towarów i usług objętych stawką podatku 8%.*

*Art. 146eb. W okresie, o którym mowa w art. 146aa, na potrzeby art. 86 ust. 2 pkt 7, kwotą podatku naliczonego jest kwota stanowiąca równowartość 23% kwoty należnej z tytułu dostawy nowego środka transportu, nie wyższa jednak niż kwota podatku zawartego w fakturze stwierdzającej nabycie tego środka lub dokumencie celnym, albo podatku zapłaconego przez podatnika od wewnątrzwspólnotowego nabycia tego środka.*

*Art. 146ec. 1. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w okresie, o którym mowa w art. 146aa, w drodze rozporządzenia, może obniżać stawki podatku do wysokości 0%, 5% lub 8% dla dostaw niektórych towarów i świadczenia niektórych usług albo dla części tych dostaw lub części świadczenia usług oraz określać warunki stosowania obniżonych stawek.*

*2. Minister przy wydawaniu rozporządzenia, uwzględnia:*

*1) specyfikę obrotu niektórymi towarami i świadczenia niektórych usług;*

*2) przebieg realizacji budżetu państwa;*

*3) przepisy Unii Europejskiej.*

*Art. 146ed. Przepis art. 120 ust. 11 pkt 3 stosuje się odpowiednio do dostawy dzieł sztuki, które podlegały opodatkowaniu podatkiem według stawki 8%, stosowanej do tych towarów zgodnie z art. 146aa.";*

– *skreśla się art. 2;*

**albo:**

– *w art. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:*

*„1) art. 146a otrzymuje brzmienie:*

*„Art. 146aa. 1. Do końca roku następującego po roku, dla którego wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jest nie większa niż 43% oraz wartość, o której mowa w art. 112aa ust. 5 tej ustawy, jest nie mniejsza niż -6%:*

*1) stawka podatku, o której mowa w art. 41 ust. 1 i 13, art. 109 ust. 2 i art. 110, wynosi 23%;*

*2) stawka podatku, o której mowa w art. 41 ust. 2, art. 120 ust. 2 i 3 oraz tytule załącznika nr 3 do ustawy, wynosi 8%;*

*3) stawka zryczałtowanego zwrotu podatku, o której mowa w art. 115 ust. 2, wynosi 7%;*

*4) stawka ryczałtu, o której mowa w art. 114 ust. 1, wynosi 4%.*

*2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłosi, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, koniec okresu obowiązywania stawek podatku, o których mowa w ust. 1, w terminie do dnia 31 października roku następującego po roku, dla którego zostały spełnione warunki określone w ust. 1.”;”;*

– *w art. 3 wyrazy „1 stycznia 2019 r.” zastępuje się wyrazami „31 grudnia 2018 r.”.*

*Szymon Giderewicz*
*Główny legislator*