



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 5 października 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług
oraz niektórych innych ustaw (druk nr 511)**

I. Cel i przedmiot ustawy

1. Uchwalona przez Sejm w dniu 1 października 2021 r. ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, określana dalej jako „opiniowana ustawa”, zmierza z jednej strony do ustanowienia Krajowego Systemu e-Faktur, z drugiej zaś – według deklaracji projektodawcy zawartej w uzasadnieniu projektu opiniowanej ustawy – do wprowadzenia „uproszczeń w wystawianiu faktur korygujących, w tym zmniejszenia liczby elementów takiej faktury, faktur zaliczkowych oraz fakultatywnego stosowania duplikatów faktur” (str. 1).

2. Opiniowana ustawa przede wszystkim:

- 1) zawiera definicję określenia „faktura ustrukturyzowana”;
- 2) określa zasady i tryb wystawiania i przechowywania faktury ustrukturyzowanej jako fakultatywnej formy dokumentowania czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług;
- 3) statuuje unormowania dotyczące Krajowego Systemu e-Faktur jako prowadzonego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej systemu teleinformatycznego, który służy do obsługi czynności dotyczących faktur ustrukturyzowanych, w tym ich wystawiania, otrzymywania, przechowywania i oznaczania numerem identyfikującym.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Opiniowana ustawa została uchwalona w oparciu o projekt wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów w dniu 9 września 2021 r. (druk sejmowy nr 1547). W dniu 17 września 2021 r., po odbyciu pierwszego czytania, Sejm skierował projekt opiniowanej ustawy do Komisji Finansów Publicznych w celu rozpatrzenia. Komisja Finansów Publicznych przedstawiła sprawozdanie o projekcie opiniowanej ustawy w dniu 28 września 2021 r. (druk sejmowy nr 1603). Podczas drugiego czytania projektu opiniowanej ustawy w dniu 29 września 2021 r. zgłoszono do niego dwie poprawki (druk sejmowy nr 1603–A), które zostały odrzucone przez Sejm podczas trzeciego czytania. W toku sejmowego postępowania legislacyjnego nie dokonano w projekcie opiniowanej ustawy zmian, które zmieniałyby jego meritum w sposób znaczący.

III. Uwagi szczegółowe

A. Zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

1. Dodawane przez art. 1 opiniowanej ustawy przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2021 r. poz. 685, z późn. zm.), określanej dalej jako „ustawa o VAT”, statuuje skutki prawne dokumentowania czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług – zarówno zgodnie z wzorem faktury ustrukturyzowanej, jak również niezgodnie z tym wzorem. Jedynie tytułem przykładu należy zauważyć, że:

- 1) faktura ustrukturyzowana jest wystawiana i otrzymywana przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur za pomocą oprogramowania interfejsowego, w postaci elektronicznej i zgodnie z wzorem dokumentu elektronicznego (art. 106nc ust. 1 ustawy o VAT, w brzmieniu określonym przez art. 1 pkt 13 opiniowanej ustawy);
- 2) jeżeli wystawiona faktura będzie niezgodna z wzorem faktury ustrukturyzowanej, właściwy podmiot będzie powiadamiany o dacie i czasie odrzucenia tej faktury przez Krajowy System e-Faktur (art. 106nd ust. 2 pkt 10 lit. b ustawy o VAT, w brzmieniu określonym przez art. 1 pkt 13 opiniowanej ustawy).

Powołane unormowania przesądzają o powszechnie obowiązującym charakterze prawnym wzoru faktury ustrukturyzowanej. Mając to na uwadze, za niedopuszczalne w świetle art. 87 Konstytucji należy uznać unormowanie dodawanego art. 106nc ust. 3 ustawy o VAT, zgodnie z którym „minister właściwy do spraw finansów publicznych udostępnia na elektronicznej platformie usług administracji publicznej wzór faktury ustrukturyzowanej” – z pominięciem jego uprzedniego ustalenia w drodze rozporządzenia. Jeżeli prawodawca zamierza unormować sytuację prawną określonych podmiotów (osób fizycznych, organów władzy publicznej, organizacji publicznych i prywatnych), „musi legitymować się kompetencją udzieloną przez Konstytucję i uczynić to w formie aktu normatywnego wskazanego w Konstytucji (np. w ustawie, rozporządzeniu z mocą ustawy, rozporządzeniu, akcie prawa miejscowego), a ponadto – należycie go ogłosić (por. art. 88 Konstytucji)”¹.

W świetle podniesionej argumentacji, zasadna jest akceptacja następujących **propozycji poprawek**:

- 1) w art. 1 w pkt 5 w lit. c, w ust. 5c w pkt 1 wyrazy „udostępnionym na elektronicznej platformie usług administracji publicznej zgodnie z art. 106nc ust. 3” zastępuje się wyrazami „określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 106r pkt 5”;
- 2) w art. 1 w pkt 13, w art. 106nc w ust. 3 po wyrazach „wzór faktury ustrukturyzowanej” dodaje się wyrazy „określony w przepisach wydanych na podstawie art. 106r pkt 5”;
- 3) w art. 1 w pkt 13, w art. 106nd w ust. 2 w pkt 10 w lit. b wyrazy „wzorem, o którym mowa w art. 106nc ust. 3” zastępuje się wyrazami „wzorem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 106r pkt 5”;
- 4) w art. 1 w pkt 14, w art. 106r:
 - a) w pkt 4 na końcu dodaje się przecinek oraz dodaje się pkt 5 w brzmieniu:
„5) wzór faktury ustrukturyzowanej”;
 - b) w części wspólnej skreśla się wyrazy „oraz zapewnienia” oraz po wyrazach „z ich treścią” dodaje się wyrazy „oraz przejrzystości faktur ustrukturyzowanych”.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (P 1/11).

2. Przepisy art. 4 opiniowanej ustawy przewidują nowelizację art. 25 ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 815 i 1163) w celu wydłużenia okresu *vacatio legis* niektórych jej przepisów o 4 miesiące. Realizacja tego zamierzenia jest uwarunkowana wejściem w życie art. 4 opiniowanej ustawy z dniem 31 października 2021 r. – zgodnie z treścią jej art. 9. Tak sformułowany okres *vacatio legis* wynika z obowiązującego brzmienia art. 25 pkt 2 zmienianej ustawy, który przewiduje, że przepisy, do których odnosi się art. 4 pkt 2 opiniowanej ustawy, wchodzi w życie z dniem 31 października 2021 r. Mając na uwadze, że rozpatrzenie przez Senat opiniowanej ustawy jest planowane na posiedzeniu w dniach 27–29 października 2021 r., realizacja powołanego unormowania jest uzależniona od podpisania opiniowanej ustawy przez Prezydenta w terminie umożliwiającym jej ogłoszenie najpóźniej w dniu 30 października 2021 r. Abstrahując od tego, że dochowanie tego terminu wydaje się nierealne, należy zauważyć, że w takim przypadku Prezydent dysponowałby najwyżej 3-dniowym okresem na podjęcie decyzji w sprawie podpisania opiniowanej ustawy, co skutkowałoby iluzorycznością zagwarantowanego mu w art. 122 ust. 2 Konstytucji uprawnienia w tym przedmiocie. Tymczasem nierespektowanie zagwarantowanego Prezydentowi terminu podjęcia decyzji w sprawie podpisania ustawy stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, że ustawodawca uchybił standardowi demokratycznego państwa prawnego².

Mając na uwadze powyższą argumentację, zasadna jest rekomendacja następujących **propozycji poprawek**:

- 1) skreśla się art. 4;
- 2) w art. 9 skreśla się wyrazy „, z wyjątkiem art. 4, który wchodzi w życie z dniem 31 października 2021 r.”.

B. Zastrzeżenia natury legislacyjnej

Względy poprawnej techniki legislacyjnej przemawiają za potrzebą akceptacji poniższych **propozycji poprawek**:

- 1) w art. 1 w pkt 5 w lit. c, w ust. 5c we wprowadzeniu do wyliczenia wyraz „Przepis” zastępuje się wyrazem „Przepisy”;

² Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r. (Kp 1/13).

- 2) w art. 1 w pkt 9 w poleceniu nowelizacyjnym po wyrazach „w art. 106i w ust. 7” dodaje się wyrazy „we wprowadzeniu do wyliczenia”;
- 3) w art. 1 w pkt 13, w art. 106nc w ust. 1 wyrazy „w rozumieniu ustawy” zastępuje się wyrazami „w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy”;
- 4) w art. 6 wyrazy „po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy” zastępuje się wyrazami „po dniu 31 grudnia 2021 r.”.

Rekomendowane korekty zmierzają odpowiednio do:

- 1) likwidacji oczywistej omyłki redakcyjnej (nr 1) – powoływany w dodawanym art. 87 ust. 5c ustawy o VAT ust. 5b tego artykułu (art. 1 pkt 5 lit. c opinowanej ustawy) jest podzielony na jednostki redakcyjne niższego stopnia;
- 2) uwzględnienia okoliczności, że sformułowane w art. 1 pkt 9 opinowanej ustawy polecenie nowelizacyjne odnosi się do wprowadzenia do wyliczenia zawartego w art. 106i ust. 7 ustawy o VAT (nr 2);
- 3) zapewnienia poprawności odesłania zastosowanego w dodawanym przez art. 1 pkt 13 opinowanej ustawy art. 106nc ust. 1 ustawy o VAT (nr 3) – w świetle § 156 ust. 2 i 3 „Zasad techniki prawodawczej” w odesłaniu „jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła”;
- 4) zapewnienia zupełności regulacji intertemporalnej zawartej w art. 6 opinowanej ustawy (nr 4) – użyte w tym przepisie sformułowanie „po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy” (tj. od dnia 2 stycznia 2022 r.) nie obejmuje swym zakresem faktur, których termin wystawienia upłynie w dniu 1 stycznia 2022 r.

Piotr Magda

Główny legislator