



Warszawa, dnia 26 listopada 2020 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW,
FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ**

PG5.021.48.2020

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący!

W odpowiedzi na pismo znak BPS.DKS.KU.0401452020 z dnia 13 października br. w sprawie projektu ustawy o *zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (druk senacki 232) przekazuję opinię Ministerstwa Finansów odnoszącą się do tego projektu.

W uwagach została zastosowana numeracja przepisów zgodna z ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o *szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz.U. poz. 1842 ze zm.) (dalej: ustawa antycovidowa).

1. Pierwsza uwaga ma charakter ogólnej wątpliwości i dotyczy celowości dodania w ustawie antycovidowej **art. 8g** i zawartej w nim instytucji interpretacji indywidualnej. Poważną wątpliwość budzi celowość rozszerzenia obowiązującej instytucji interpretacji indywidualnej w zakresie przepisów prawa gospodarczego – art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców* (dalej: PP) (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.) oraz w zakresie przepisów prawa podatkowego – art. 14b § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (dalej: OP) (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.) na wszystkie podmioty prawa polskiego i wszystkie obowiązki publicznoprawne.

Po pierwsze, z dotychczasowej praktyki stosowania obowiązującego modelu interpretacji indywidualnej w zakresie przepisów prawa podatkowego wynika, że istnienie w obrocie prawnym bardzo dużej liczby wydanych interpretacji¹ nie tylko nie prowadzi do zwiększenia jednolitości i pewności w stosowaniu przepisów prawa, ale wiąże się z dużą liczbą sporów sądowych i wywołuje znaczne wątpliwości interpretacyjne, co do procesowych i materialnych aspektów wniosku,

¹ Tylko w 2019 roku Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej otrzymał około 26 000 wniosków o wydanie interpretacji indywidualnej i wydał około 21 000 takich interpretacji. W publicznie dostępnym zbiorze tych interpretacji znajduje się około 130 000 interpretacji wydanych tylko w latach 2015-2020 (zob. <https://sip.mf.gov.pl/>).

wydawania i stosowania takich interpretacji. Brak zatem wystarczających przesłanek do przyjęcia założenia, że możliwość wnioskowania o wydanie interpretacji indywidualnej w zakresie różnych obowiązków publicznoprawnych przyniesie więcej korzyści niż kosztów i problemów z punktu widzenia podmiotów zainteresowanych. Istnieje ryzyko swoistej legalizacji i utrwalenia niejednolitej lub niespójnej wykładni prawa w wykonaniu rozproszonych organów działających w tym samym obszarze prawa.

Po drugie, zamiar upowszechnienia instytucji interpretacji indywidualnej musi być rozważony z punktu widzenia zdolności organów uprawnionych do efektywnego załatwiania spraw przy prawdopodobnie znacznie zwiększonej liczbie wniosków. Wątpliwość dotyczy zarówno zdolności do załatwienia sprawy w relatywnie krótkim terminie (30-45 dni), jak i na właściwym poziomie merytorycznym.

2. **Art. 8g ust. 1** – zgodnie z projektowanym przepisem, wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej powinien być złożony „do właściwego organu albo właściwej państwowej jednostki organizacyjnej”. Zastosowanie tak ogólnego przepisu w konkretnej sytuacji i ustalenie właściwego organu może rodzić trudność nie tylko dla przeciętnego obywatela, ale w niektórych sytuacjach nawet dla osoby ze znaczną wiedzą prawniczą. Projektowana instytucja ma mieć charakter epizodyczny i przejściowy, dlatego warto rozważyć uproszczenie tego przepisu.

Wątpliwość może powstać np. w zakresie ustalania właściwego organu w sprawie interpretacji, przepisów o opłatach za wniosek o jej wydanie (art. 34 ust. 6-11 PP w związku z art. 8g ust. 2 ustawy antycovidowej).

3. **Art. 8g ust. 2-3** – projekt przewiduje relatywnie krótki termin załatwienia sprawy: co do zasady jest to termin do 30 dni, a wyjątkowo do 45 dni „od wpływu do organu lub państwowej jednostki organizacyjnej kompletnego i opłaconego wniosku” (art. 34 ust. 12 zdanie pierwsze PP, w związku z projektowanym art. 8g ust. 2 i ust. 3). Nie jest jasne, czy do projektowanej interpretacji dopuszczalne jest stosowanie przepisów art. 35 § 5 i art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) na zasadzie podwójnego odesłania z projektowanego art. 8g ust. 2 i art. 34 ust. 16 PP. Chodzi o sposób obliczania terminu i możliwość wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy. Można założyć, że wydanie interpretacji indywidualnej na temat np. niektórych z szeroko rozumianych opłat może obiektywnie wymagać więcej czasu niż 45 dni. Należy zauważyć, że w związku z epidemią termin do wydania podobnej interpretacji indywidualnej w rozumieniu art. 14b § 1 OP został przedłużony z 3 do 6 miesięcy (art. 31g ust. 1 ustawy antycovidowej) i to przedłużenie nadal obowiązuje. Przeciętny efektywny czas wydawania tego rodzaju interpretacji indywidualnych wynosi niemal dokładnie 3 miesiące. Uwzględniając powyższe, warto rozważyć ustalenie dłuższego terminu albo wyraźnie przewidzieć możliwość jego przedłużenia w konkretnej sprawie.

4. **Art. 8g ust. 6** – w projektowanym przepisie zostaje powtórzona konstrukcja przepisu art. 34 ust. 17 PP, która polega na wyłączeniu „przepisów prawa podatkowego” z zakresu przedmiotowego interpretacji indywidualnej w rozumieniu art. 34 ust. 1 PP i odesłaniu w tym zakresie do przepisów OP. To miałyby oznaczać, że obowiązki publicznoprawne dzielą się na te podlegające interpretacji na podstawie OP i te podlegające interpretacji na podstawie ustawy antycovidowej.

Pojęcie przepisów prawa podatkowego samo w sobie nie jest ostre i wywołuje wątpliwości interpretacyjne, mimo legalnej definicji zawartej w art. 3 pkt 2 OP.

Zakres pojęcia przepisów prawa podatkowego w rozumieniu tej definicji nie jest tożsamy z zakresem przepisów prawa podatkowego, które są dopuszczalnym przedmiotem interpretacji indywidualnej w rozumieniu art. 14b § 1 OP. Zbiór przepisów prawa podatkowego wynika bowiem z OP i z orzecznictwa sądowego. Zgodnie z projektowanym wyłączeniem w art. 8g ust. 6, nie mogłyby być także przedmiotem interpretacji indywidualnej w rozumieniu projektowanego art. 8g ust. 1. Istnieje ryzyko, że albo w ogóle nie mogłyby być przedmiotem interpretacji albo sytuacji, w której czasami byłyby przedmiotem tej interpretacji, a czasami przedmiotem tamtej interpretacji. Istnieje poważne ryzyko celowego i świadomego nadużywania nowej instytucji w celu uzyskania interpretacji przepisów prawa podatkowego w zakresie szeroko rozumianej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, która jest wyłączona z dozwolonego przedmiotu interpretacji indywidualnej w rozumieniu art. 14b § 1 OP.

Nie jest też jasna relacja między zakresem interpretacji indywidualnej w rozumieniu art. 8g ust. 1 a interpretacją indywidualną w rozumieniu art. 34 ust. 1 PP. Czy – w sensie przedmiotowym – projektowana interpretacja może obejmować obowiązki publicznoprawne polegające na obowiązku „świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne” (o czym mowa w art. 34 ust. 1 PP), a w sensie podmiotowym – czy w tym zakresie przedmiotowym „każdy” obejmuje przedsiębiorcę. Istnieje ryzyko „zamiennego” stosowania przez przedsiębiorców tych dwóch różnych interpretacji indywidualnych.

Podsumowując tę uwagę, projektowane wyłączenie w art. 8g ust. 6 powinno być ponownie przemyślane i skorygowane.

5. Projekt zawiera rozwiązania, które pokrywają się z już funkcjonującymi działaniami i wsparciem dla firm, wynikającymi z Tarczy Antykryzysowej (m.in. dofinansowanie wynagrodzeń i części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, świadczenia postojowe), a także programów rządowych realizowanych przez Polski Fundusz Rozwoju w ramach Tarczy Finansowej. Jednocześnie rozwiązania zaproponowane w projekcie, przy uwzględnieniu przyjętych już rozwiązań dotyczących zwalczania negatywnych skutków COVID-19 zawartych w Tarczy, mogą w rezultacie oznaczać finansowanie z budżetu państwa całości kosztów działalności gospodarczej prowadzonych przez polskich przedsiębiorców, w miesiącach objętych przestojem (art. 1 pkt 2 projektowanej ustawy).

Projektodawcy nie określili, ani w uzasadnieniu do projektu ustawy, ani w OSR, wysokości wydatków do sfinansowania z budżetu państwa w związku z projektowanym wsparciem dla przedsiębiorców. Jednocześnie jako źródło sfinansowania skutków ww. projektu ustawy pośrednio wskazano część 20 budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw gospodarki. Należy jednak zauważyć, że w części 20 – Gospodarka obecnie nie ma zabezpieczonych środków na realizację zadań wynikających z powyższego projektu. Brak informacji o ewentualnych źródłach, z których budżet państwa miałby pozyskać środki, przy zmniejszonych wpływach podatkowych, oznacza również zwiększenie zadłużenia.

W tym miejscu należy dodać (jako że projektowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia), że projekt ustawy budżetowej na rok 2021 został przyjęty przez Radę Ministrów 28 września br. i przekazany do Sejmu RP.

6. Według szacunków Ministerstwa Finansów koszt dla sektora finansów publicznych instrumentu polegającego na wypłacie pracownikowi mikroprzedsiębiorcy świadczenia postojowego w trakcie zawieszenia działalności przez

mikroprzedsiębiorcę na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 1 pkt 6 projektu) szacuje się na ok. 300 mln zł, przy następujących założeniach:

- Populację firm, na podstawie których wykonano powyższe obliczenia stanowią firmy, które w okresie 1 stycznia 2020 r. do 20 września 2020 r. zawiesiły działalność gospodarczą i które w 2019 r. zatrudniały przeciętnie mniej niż 10 pracowników (w przeliczeniu na etaty pracowników zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę), wyłączając firmy niezatrudniające pracowników. Są to firmy, które w przybliżeniu można zaklasyfikować do grupy mikroprzedsiębiorców (ze względu na ograniczenia danych nie brano pod uwagę kryterium obrotowego).
- Ponad 9 tys. analizowanych firm zawiesiło działalność w tym okresie. Spośród tych firm około 2,9 tys. wznowiło działalność przed 20 września 2020 r.
- Przeciętny okres zawieszenia działalności, które zostały wznowione przed 20 września 2020 r. wyniósł 2,4 miesiące, natomiast wśród pozostałych firm, przeciętny okres zawieszenia na dzień 20 września 2020 r. wyniósł 5,4 miesiące.
- W przypadku firm, dla których dzień wznowienia działalności nie jest znany, przyjęto 6-miesięczny okres pobierania świadczenia postojowego przez pracowników (w wysokości 2080 zł miesięcznie na pracownika). Analizowane firmy zatrudniały w 2019 r. w sumie 26,2 tys. pracowników w oparciu o umowę o pracę.
- Przy założeniu takiej samej tendencji wznowień i zawieszeń działalności w miesiącach listopad – lipiec, jak w miesiącach styczeń – wrzesień, koszt rozwiązania szacuje się na 300 mln zł.

W obliczeniach wykorzystano dane z CRP o zawieszeniach działalności w 2020 r. oraz dane o zatrudnieniu z ZUS z 2019 r.

7. W uzasadnieniu do projektu ustawy (str. 4) przywoływane są prognozy gospodarcze instytucji międzynarodowych. Zgodnie ze scenariuszem przygotowanym do projektu budżetu państwa na 2021 r., w całym 2020 r. PKB obniży się o 4,6%. Prognoza Ministerstwa Finansów jest przy tym spójna z przewidywaniami Komisji Europejskiej (European Economic Forecast, Summer 2020 Interim) z lipca br. Ostatnie prognozy z jesieni br. zakładają wyraźnie łagodniejszy spadek PKB: MFW o -3,6% (WEO, X '20), a analitycy rynkowi o -3,2% (mediana prognoz Refinitiv z 28 września br.). W porównaniu do tych ostatnich prognoz oficjalne przewidywania MF są o ok. 1 – 1,5 pkt proc. niższe. Natomiast zgodnie z prognozą NBP z lipca br., PKB zmniejszy się w br. o 5,4%. Jeszcze bardziej pesymistyczna jest czerwcowa prognoza OECD, która zakłada, że PKB w Polsce zmniejszy się o 7,4% (tzw. single-hit scenario) lub nawet aż o 9,5% (tzw. double-hit scenario). Projekcje te nie przystają zarówno do bieżących prognoz (MFW i analityków rynkowych), jak i oficjalnych przewidywań Ministerstwa Finansów. Nasilenie pandemii COVID-19 może rozciągnąć się na kolejne miesiące i negatywnie przełożyć się na dynamikę aktywności gospodarczej na przełomie IV kw. 2020/I kw. 2021. Sytuacja jest bardzo zmienna, stąd prognozy Ministerstwa Finansów są bardzo konserwatywne.

Uwzględniając powyższe szacunki w zakresie skutków finansowych projektu oraz biorąc pod uwagę sytuację prawną związaną z budżetem na 2020 r., w tym w szczególności brak środków w ramach części 20 – Gospodarka oraz zapisy projektu ustawy budżetowej na rok 2021, nie ma obecnie możliwości przyjęcia proponowanych w projekcie rozwiązań.

Na zakończenie należy podkreślić, że do tej pory podjęto szereg działań legislacyjnych, które spowodowały wprowadzenie do obrotu prawnego mechanizmów umożliwiających sprawne, efektywne i racjonalne przeciwdziałanie COVID-19. Obowiązująca ustawa antycovidowa, jak również całość działań legislacyjnych składających się na Tarczę antykryzysową, zapewniły szczególne rozwiązania, umożliwiające podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego oraz niwelujące negatywne skutki zmian gospodarczych i społecznych spowodowanych stanem pandemii. Rada Ministrów, w tym również Ministerstwo Finansów, na bieżąco monitorują sytuację, mając na uwadze m.in. sytuację epidemiczną, dynamikę przyrostu zachorowań oraz stan gospodarki i sytuację przedsiębiorców. W efekcie przyjęte rozwiązania są stale modyfikowane lub wprowadzane są nowe, w zależności od ustalonych potrzeb.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia
Ministra Finansów, Funduszy
i Polityki Regionalnej

Piotr Patkowski
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
*/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/*