



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 17 stycznia 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług  
(druk nr 618)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

1. Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 13 stycznia 2022 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, określanej dalej jako „opiniowana ustawa”, jest – w ocenie projektodawcy zawartej w uzasadnieniu jej projektu – „realizacja działań w obszarze podatków, zmierzających do przeciwdziałania skutkom inflacji” (str. 1).

2. Nowelizacja 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”, polega na obniżeniu w okresie od dnia 1 lutego 2022 r. do dnia 31 lipca 2022 r. stawek podatku od towarów i usług dla:

- 1) towarów spożywczych, towarów wykorzystywanych do produkcji rolnej oraz gazu ziemnego, o których mowa w dodawanym art. 146da ust. 1 ustawy o VAT – do 0%;
- 2) energii elektrycznej oraz energii cieplnej, o których mowa w dodawanym art. 146db ustawy o VAT – do 5%;
- 3) paliw silnikowych, o których mowa w dodawanym art. 146dc ustawy o VAT – do 8%.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Opiniowana ustawa została uchwalona w oparciu o projekt wniesiony do Sejmu przez grupę posłów w dniu 11 stycznia 2022 r. (druk sejmowy nr 1905). W dniu 12 stycznia 2022 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 tego samego dnia (druk sejmowy nr 1914). Podczas drugiego czytania projektu opiniowanej ustawy, które odbyło się w dniu 13 stycznia 2022 r., zgłoszono do niego 9 poprawek (druk sejmowy nr 1914–A), które zostały odrzucone w trzecim czytaniu. W toku sejmowego postępowania legislacyjnego nie dokonano w projekcie opiniowanej ustawy zmian, które zmieniałyby jego meritum w sposób znaczący.

## **III. Uwaga ogólna w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej**

Opiniowana ustawa – zmierzając do wprowadzenia stosownych obniżek stawek podatku od towarów i usług od dnia 1 lutego 2022 r. – ma wejść w życie w tym samym dniu (art. 3). Realizacja zamierzonego zamysłu ustawodawczego jest zatem uzależniona od podpisania opiniowanej ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w terminie umożliwiającym jej ogłoszenie najpóźniej w dniu poprzedzającym. Opiniowana ustawa będzie rozpatrywana przez Senat na posiedzeniu, które odbędzie się w dniach 20 i 21 stycznia 2022 r. Niezależnie jednak od treści uchwały izby wyższej w sprawie opiniowanej ustawy, Prezydent będzie dysponował zaledwie kilkudniowym okresem na podjęcie decyzji w sprawie jej podpisania. Tymczasem nierespektowanie zagwarantowanego Prezydentowi w art. 122 ust. 2 Konstytucji okresu na podjęcie decyzji w sprawie podpisania ustawy stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, że ustawodawca uchybił standardowi demokratycznego państwa prawnego<sup>1</sup>.

---

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

#### **IV. Uwaga ogólna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Problematyka podatku od towarów i usług jest przedmiotem unormowań dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, str. 1, z późn. zm.), określanej dalej jako „dyrektywa VAT”. Zauważenia zatem wymaga, że „[p]aństwa członkowskie stosują stawkę podstawową VAT, która jest określana przez każde państwo członkowskie jako procent podstawy opodatkowania i która jest jednakowa dla dostaw towarów i świadczenia usług”, przy czym „[s]tawka podstawowa nie może być niższa niż 15%” (art. 96 i art. 97 dyrektywy VAT).

Wprawdzie art. 98 ust. 1 dyrektywy VAT stanowi, że „[p]aństwa członkowskie mogą stosować jedną lub dwie stawki obniżone”, jednakże:

- 1) „[s]tawki obniżone mają zastosowanie wyłącznie do dostaw towarów i świadczenia usług, których kategorie są określone w załączniku III” (art. 98 ust. 2 zdanie pierwsze dyrektywy VAT) – załącznik ten nie obejmuje swym zakresem paliw silnikowych, o których mowa w dodawanym przez art. 1 opinowanej ustawy art. 146dc ustawy o VAT;
- 2) „[s]tawki obniżone określone są jako procent podstawy opodatkowania, który nie może być niższy niż 5%” (art. 99 ust. 1 dyrektywy VAT) – dodawany przez art. 1 opinowanej ustawy art. 146da ust. 1 ustawy o VAT przewiduje tymczasem obniżenie stawek podatku od towarów i usług do 0% dla towarów spożywczych, towarów wykorzystywanych do produkcji rolnej oraz gazu ziemnego;
- 3) „[p]o konsultacji z Komitetem ds. VAT każde państwo członkowskie może stosować stawkę obniżoną w odniesieniu do dostaw gazu ziemnego, energii elektrycznej lub dostaw energii cieplnej” (art. 102 dyrektywy VAT) – wejście w życie dodawanych przez art. 1 opinowanej ustawy przepisów art. 146da ust. 1 pkt 5 oraz art. 146db ustawy o VAT powinno zostać zatem poprzedzone wypełnieniem powołanego obowiązku konsultacyjnego.

Ewentualna akceptacja przez Senat powołanych przepisów powinna być zatem dokonywana na zasadzie kalkulowanego ryzyka uznania ich za niezgodne z prawem Unii Europejskiej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Problem ten dostrzegli

zresztą sami projektodawcy, wskazując w uzasadnieniu projektu opiniowanej ustawy, iż „projekt jest związany z zaistniałą bardzo trudną sytuacją gospodarczą, wpływającą w negatywny sposób na warunki życia społeczeństwa, stąd zawarte w nim niestandardowe rozwiązania nie znajdują wprawdzie uzasadnienia w prawie Unii Europejskiej, mają one jednak charakter przejściowy i wyjątkowy” (str. 6).

## V. Uwaga szczegółowa o charakterze legislacyjnym

Wydaje się, że wymieniając oznaczenia nomenklatury scalonej (CN) niektórych towarów i usług objętych obniżonymi stawkami podatku od towarów i usług, ustawodawca sejmowy nie zachował stosownej konsekwencji, gdyż dodawany przez art. 1 opiniowanej ustawy:

- 1) art. 146da ust. 1 pkt 5 ustawy o VAT oznacza gaz ziemny jako „CN 2711 11 00 albo 2711 21 00”;
- 2) art. 146dc pkt 1 ustawy o VAT oznacza benzyny silnikowe jako „CN 2710 12 45 lub 2710 12 49”;
- 3) art. 146dc pkt 2 ustawy o VAT oznacza oleje napędowe jako „CN 2710 19 43 i 2710 20 11”.

Wychodząc z założenia, że wymienienie powołanych oznaczeń ma mieć charakter enumeracyjny, zasadne jest rozważenie aprobaty następującej **propozycji poprawki**:

- w art. 1:
  - a) w art. 146da w ust. 1 w pkt 5 wyrazy „(CN 2711 11 00 albo 2711 21 00)” zastępuje się wyrazami „(CN 2711 11 00 i 2711 21 00)”,
  - b) w art. 146dc w pkt 1 wyrazy „(CN 2710 12 45 lub 2710 12 49)” zastępuje się wyrazami „(CN 2710 12 45 i 2710 12 49)”.

*Piotr Magda*

*Główny legislator*