



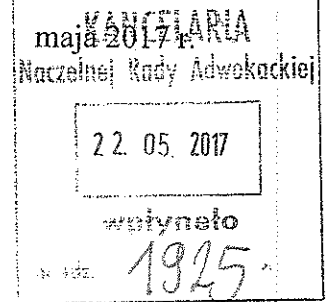
ZASTĘPCA SZEFA  
KANCELARII SEJMU

*Adam Podgórski*

GMS-WP-173-120/17

Warszawa, dnia

16



Prezes  
Naczelnej Rady Adwokackiej  
Pan Jacek Trela

Szanowny Panie Prezesie

Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję – w trybie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz.U.2016.1999 j.t. ze zm.) - poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Pampuch), z prośbą o przedstawienie opinii.

Z poważaniem

Warszawa, 8 maja 2017 r.

Grupa Posłów na Sejm RP  
Klubu Poselskiego  
.Nowoczesna



Szanowny Pan  
**Marek Kuchciński**  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej  
Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku,*

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Mirosława Pampucha.

## USTAWA

z dnia .....

### o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług

**Art. 1.** W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2016 r. poz. 710 z późn. zm.<sup>1</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

**1) w art. 87:**

**a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:**

„2. Zwrot różnicy podatku, następuje w terminie 25 dni od dnia złożenia rozliczenia przez podatnika na rachunek bankowy podatnika w banku mającym siedzibę na terytorium kraju albo na rachunek podatnika w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, której jest członkiem, wskazany w zgłoszeniu identyfikacyjnym, o którym mowa w odrębnych przepisach, lub na wskazany przez podatnika rachunek banku mającego siedzibę na terytorium kraju lub na rachunek spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, jako zabezpieczenie udzielanego przez ten bank lub przez tę kasę kredytu, na podstawie złożonego przez podatnika do naczelnika urzędu skarbowego, w terminie do złożenia deklaracji podatkowej, pisemnego, nieodwołalnego upoważnienia organu podatkowego, potwierdzonego przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową udzielających kredytu, do przekazania tego zwrotu. Jeżeli zasadność zwrotu wymaga dodatkowego zweryfikowania, naczelnik urzędu skarbowego może przedłużyć ten termin do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika dokonywanej w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej lub postępowania podatkowego. Jeżeli przeprowadzona dodatkowa weryfikacja wykaże zasadność zwrotu, wypłaca się należną kwotę zwrotu wraz z odsetkami w wysokości odpowiadającej opłacie prolongacyjnej stosowanej w przypadku odroczenia płatności podatku lub jego rozłożenia na raty.”,

**b) skreśla się ust. 2c,**

**c) skreśla się ust. 6,**

**d) ust. 10 otrzymuje brzmienie:**

„10. Do zwrotu różnicy podatku podatnikowi, o którym mowa w art. 16, stosuje się odpowiednio przepisy ust. 2-2b ,7.”;

<sup>1</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 846, 960, 1052, 1206, 1228, 1579, 1948 oraz 2024 i z 2017.

**2) w art. 96:**

**a) ust. 9a otrzymuje brzmienie:**

„9a. Naczelnik urzędu skarbowego, po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających i zawiadomieniu podatnika, może wykreślić podatnika z rejestru, jeżeli podatnik :

- 1) zawiesił wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej na okres co najmniej 6 kolejnych miesięcy lub
- 2) będąc obowiązany do złożenia deklaracji, o której mowa w art. 99 ust. 1, 2 lub 3, nie złożył takich deklaracji za 6 kolejnych miesięcy lub 2 kolejne kwartały, lub
- 3) składał przez 6 kolejnych miesięcy lub 2 kolejne kwartały deklaracje, o których mowa w art. 99 ust. 1, 2 lub 3, w których nie wykazał sprzedaży lub nabycia towarów lub usług z kwotami podatku do odliczenia, lub
- 4) wystawiał faktury lub faktury korygujące, dokumentujące czynności, które nie zostały dokonane, lub
- 5) prowadząc działalność gospodarczą wiedział, że dostawcy lub nabywcy biorący udział pośrednio lub bezpośrednio w dostawie tego samego towaru lub usługi uczestniczą w nierzetelnym rozliczaniu podatku w celu odniesienia korzyści majątkowej  
- z zastrzeżeniem ust. 9b-9f.,,,

**b) ust. 9i otrzymuje brzmienie:**

„9i. W przypadkach określonych w ust. 9 a wykreślenie podatnika z rejestru następuje na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej.”.

**Art. 2** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2017 r.

## UZASADNIENIE

### 1. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu

Podstawową charakterystyką podatku od towarów i usług (dalej: VAT) jest jego neutralność dla przedsiębiorców. Dla zachowania neutralnego charakteru VAT dla przedsiębiorców niezbędne jest możliwie najszybsze otrzymanie zwrotu nadpłaconego podatku od organów administracji skarbowej.

Obecny stan prawny nie zapewnia sprawnego zwrotu podatku. Podstawowy termin zwrotu VAT zapisany w ustawie z dn. 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług wynosi 60 dni, a urzędy skarbowe często wydłużają ten termin, nawet bez wszczynania formalnych procedur kontroli. Na zatrzymanie zwrotu VAT mogą mieć też wpływ organy ścigania. Zwłaszcza w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, przetrzymywanie zwrotów VAT stanowi znaczne zagrożenie dla płynności firmy.

Proponowana ustawa ma na celu przyspieszenie zwrotów VAT poprzez skrócenie terminu, w jakim organy administracji skarbowej zwracają nadpłacony podatek z 60 do 25 dni (tyle obecnie wynosi termin na zwrot VAT w trybie przyspieszonym), oraz wyszczególnienie czynności i procedur, których wszczęcie przez administrację skarbową stanowi podstawę do wydłużenia tego okresu. Ustawa likwiduje instytucję wcześniejszego zwrotu VAT. Ponadto ustawa uniemożliwia policji, prokuraturze, CBA oraz ABW żądanie wstrzymania zwrotu VAT. Jeżeli zasadność zwrotu wymaga dodatkowego zweryfikowania, naczelnik urzędu skarbowego może przedłużyć termin do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika (dokonywanej w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej lub postępowania podatkowego). Jeśli jednak zwrot jest zasadny, to podatnikowi należą się odsetki za ten okres.

Dodatkowo, proponowana ustawa ogranicza możliwość administracyjnego wykreślenia podatnika z rejestru VAT w związku z prowadzeniem transakcji z podmiotami dokonującymi nierzetelnych rozliczeń podatku w celu uzyskania korzyści majątkowej, wyłącznie do sytuacji, w których podatnik miał wiedzę o tych oszustwach (dotychczas wystarczy, że administracja skarbową uzna, że podatnik miał uzasadnione podstawy do tego, aby przypuszczać, że takie oszustwa mają miejsce).

### 2. Przedstawienie rzeczywistego (faktycznego) stanu w dziedzinie, która ma zostać uregulowana

Art. ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług wyznacza urzędowi skarbowemu termin 60 dni licząc od dnia złożenia rozliczenia przez podatnika na zwrot nadwyżki odprowadzonego podatku VAT nad podatkiem należnym. Stwierdza również, że w przypadku wystąpienia wątpliwości

co do zasadności zwrotu, naczelnik urzędu skarbowego może wydać postanowienie o wydłużeniu tego terminu do czasu zakończenia weryfikacji. Na mocy przepisów obowiązujących od 1 stycznia 2017r., wstrzymanie zwrotu VAT następuje również na żądanie Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Prokuratora Generalnego w związku z prowadzonym postępowaniem na okres nawet do 3 miesięcy (przed tą nowelizacją organy te występowały do naczelnika urzędu skarbowego z wnioskiem o wstrzymanie, zatem decyzja należała do organu administracji skarbowej).

25-dniowy termin zwrotu VAT w obecnych przepisach występuje jako wcześniejszy zwrot VAT. Taki termin przysługuje podmiotom, które złożyły odpowiedni wniosek i spełniają katalog wymogów, wyznaczony przez art. 87 ust. 6. (m.in. prawie wszystkie faktury opłacone poprzez konto bankowe zgłoszone do urzędu, niewielka wysokość naliczonego podatku, ale też opłacanie VAT przez co najmniej 12 ostatnich miesięcy, co wyklucza z tej procedury nowopowstałe firmy, naturalnie najbardziej narażone na problemy z płynnością).

Wg danych Ministerstwa Finansów w 2016r. średni czas zwrotu VAT wynosił 37,4 dnia, a na koniec 2016r. urzędy skarbowe zalegały ze zwrotem VAT na kwotę 1.490,4 mln PLN (porównywalnie do grudnia 2015) wobec 1 183 podatników (wzrost o ponad 200 podatników w porównaniu do grudnia 2015). Jednak nowelizacje prawa podatkowego, wprowadzone w tej kadencji, zwiększają prawdopodobieństwo wydłużania oczekiwania na zwrot VAT. Chodzi m.in. o możliwość rozszerzenia weryfikacji zasadności zwrotu na cały łańcuch dostaw czy wspomniane przekazanie mocy decydowania o wstrzymaniu zwrotu organom ścigania czy wykluczenie młodych firm z możliwości ubiegania się o wcześniejszy zwrot.

Przetrzymywanie nadpłaconego VAT przez urzędy skarbowe prowadzi do nieraz drastycznego spadku płynności przedsiębiorstw. Takie działanie to nic innego jak poprawianie stanu płynności budżetu państwa kosztem płynności przedsiębiorców, a więc przerzucanie części kosztów pożyczek państwa na sektor prywatny (gdy przedsiębiorcy potrzebują dodatkowych kredytów na pokrycie luki płynności wynikającej z zatrzymanego zwrotu VAT). W ten sposób podatek od towarów i usług traci swój neutralny wobec przedsiębiorcy charakter. Otrzymywane wraz z opóźnionym zwrotem podatku odsetki mogą nie wystarczać na rekompensatę kosztów utraconej płynności.

Dodatkowym problemem jest solidarna odpowiedzialność przedsiębiorców za nierzetelnych kontrahentów. Obecne przepisy umożliwiają wykreślenie podatnika z rejestru VAT w drodze decyzji administracyjnej, gdy organ administracji skarbowej uzna, że podatnik miał uzasadnione podstawy aby

przypuszczać, że jego kontrahent wyłudza VAT. W praktyce umożliwia to ukaranie rzetelnego podatnika za błąd w postaci niedostatecznej weryfikacji wszystkich dostawców, nawet ukaranie całej firmy za błąd jednego z pracowników, skutkujący zawarciem niewielkiej transakcji z oszustem. Oczywiście, przepisy prawa powinny skłaniać uczciwych obywateli do zgłaszania odpowiednim organom podejrzeń łamania prawa przez innych oraz nieuczestniczenie w procedurze łamania prawa przez dokonywanie transakcji z oszustami czy złodziejami. Niemniej o tym, czy obywatel (w tym przypadku przedsiębiorca) miał uzasadnione podstawy do przypuszczania, że jego kontrahent dopuszcza się oszustw na VAT i zawierając z nim transakcję, decydować powinien sąd, a nie naczelnik urzędu skarbowego.

Proponowana ustawa ma na celu skrócenie podstawowego terminu zwrotu VAT do 25 dni, co znacząco poprawi płynność polskich przedsiębiorstw, zwłaszcza nowopowstałych firm oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Tym samym znika instytucja wniosków o wcześniejszy zwrot VAT (którego termin wynosił właśnie 25 dni). Jednocześnie, wobec obejmowania kolejnych kategorii podatników procedurą Jednolitego Pliku Kontrolnego, który ma ułatwiać rozliczenia i weryfikację administracji skarbowej, skrócenie terminu nie powinno stanowić poważnego problemu dla prawidłowej i skutecznej pracy urzędników.

Wyszczególnienie czynności, które mogą być podstawą do wstrzymania tego zwrotu (tj. czynności sprawdzające, kontrola podatkowa, kontrola celno-skarbowa i postępowanie podatkowe) ma na celu wykluczenie takich sytuacji, w których urząd wstrzymuje zwrot, powołując się na weryfikację, ale nie nadając jej formalnego biegu i unikając różnych obowiązków, które z procedur tych czynności wynikają (terminy, informowanie podatnika itp.). Ta zmiana ma na celu ograniczenie wstrzymania zwrotów VAT do sytuacji, w których urzędnicy mają solidne podstawy do przypuszczenia, że zwrot nie jest należny i będą podejmowali faktyczne i możliwe do przewidzenia przez podatnika kroki celem wyjaśnienia sprawy.

Wykreślenie wprowadzonego niedawno przepisu, pozwalającego organom ścigania (policja, prokuratura, CBA, CBS) na żądanie przedłużenia zwrotu o kolejne 3 miesiące jest wyrazem przeświadczenia, że przepis ten daje tym organom zbyt silne uprawnienia i niepotrzebnie ogranicza rolę administracji skarbowej, do której powinna należeć decyzja o zatrzymaniu zwrotu.

### **3. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Zmiana brzmienia art. 87 ust. 2 ustawy o VAT skraca z 60 do 25 dni okres, w którym urzędy skarbowe mają zwrócić nadpłacony podatek przedsiębiorcom. Zmienia się też niewystarczająco precyzyjny zapis o wstrzymaniu zwrotu w przypadku wątpliwości co do jego zasadności „do czasu zakończenia tej weryfikacji” na „do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika dokonywanej w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej lub postępowania podatkowego.” Zmiana ta ma na celu wymuszenie na organach administracji skarbowej podjęcie przewidzianych w odrębnych przepisach czynności i procedur weryfikacji rozliczeń podatnika, zamiast niezdefiniowanej, a więc mogącej odbywać się w dowolnej długości czasu czy bez poinformowania przedsiębiorcy „weryfikacji”.

Skreślenie ust. 2c art. 87 ustawy o VAT odbiera Komendantowi Głównemu Policji, Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Prokuratorowi Generalnemu prawo do żądania od naczelnika urzędu skarbowego wstrzymania zwrotu na okres od 3 miesięcy.

Skreślenie ust. 6 art. 87 jest logiczną konsekwencją zmian w brzmieniu ust. 2 tego artykułu. Wobec wprowadzenia powszechnego terminu zwrotu VAT wynoszącego 25 dni instytucja wcześniejszego zwrotu nie jest konieczna. Proponowanie wcześniejszego zwrotu o jeszcze krótszym terminie mogło by pozostawić urzędnikom zbyt mało czasu na dokonanie odpowiednich rozliczeń i weryfikacji i generowało by pole do nadużyć.

Zmiana brzmienia ust. 10 art. 87 ma charakter czysto legislacyjny.

Zmiana brzmienia ust. 9a art. 96 polega na usunięciu z p. 5) wyrażenia „lub miał uzasadnione podstawy do tego, aby przypuszczać” i ogranicza możliwość wykreślenia podatnika z rejestru VAT w związku z nierzetelnymi rozliczeniami jego kontrahentów do sytuacji, w której wiedział on o dokonywanych przez nich celowych i nierzetelnych rozliczeniach.

Ponadto, wykreślenie z rejestru VAT na podstawie przesłanek określonych w ust.9a art.96, może nastąpić wyłącznie po przeprowadzeniu postępowania i wydaniu ostatecznej decyzji (zmiana ust. 9i). Zmiana ta ma apobiec arbitralnemu wykreślaniu podatników z rejestrów VAT przez naczelników urzędów skarbowych i doprowadzenia do sytuacji akceptacji zasady, że o prawach i obowiązkach podatnika można orzekać jedynie w formie decyzji

( por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.03.2017, sygn..akt VIII SA/WA 640/16, publ. Lex )

#### **4. Przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie:**

- a) **gospodarcze** – poprzez przyspieszenie zwrotów nadpłaconego VAT i ograniczenie możliwości zatrzymywania zwrotów ustawa znacząco poprawi płynność przedsiębiorców, zwłaszcza nowych firm, małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw działających w branżach szczególnie podejrzewanych o dokonywanie nierzetelnych rozliczeń. Ograniczenie możliwości wykreślenie podatnika z rejestru VAT w związku z oszustwami jego kontrahenta zredukuje



niepewność i ryzyko administracyjne, doświadczane przez przedsiębiorców. Ogólnie, ustawa przyczyni się do poprawy otoczenia prawnego dla przedsiębiorców, a więc przyspieszy rozwój firm i rozwój gospodarczy kraju

- b) **społeczne** – ustawa nie wywoła znaczących skutków społecznych
- c) **finansowe** – wymagając szybszego zwrotu VAT ustawa może w nieznacznym stopniu przyczynić się do pogorszenia płynności budżetu państwa, ponieważ zredukuje możliwość zatrzymywania zwrotów dla redukcji potrzeb pożyczkowych państwa. Efekt ten będzie jednak niewielki, ze względu na niewysokie, w porównaniu do całościowych obrotów budżetu, kwoty zatrzymanego podatku. Ponadto, ograniczenie możliwości przedłużania zwrotu VAT obniży koszty odsetek, wypłacanych przez państwo podatnikom, wobec których zastosowano zatrzymanie zwrotu podatku.
- d) **prawne** – ustawa wykreśla z katalogu przesłanek do wykreślenia podatnika z rejestru VAT przez organy administracji skarbowej sytuację, w której miał on uzasadnione podstawy do przypuszczania, że jego kontrahent dokonuje nierzetelnych rozliczeń podatkowych celem osiągnięcia korzyści majątkowej.

**5. Przedkładany projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej**