



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(249)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Gospodarki Narodowej (26.)
oraz Komisji Ustawodawczej (43.)
w dniu 14 maja 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (cd.) (druk senacki nr 78).

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 36)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Krzysztof Kwiatkowski)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Otwieram posiedzenie połączonych Komisji Gospodarki Narodowej i Komisji Ustawodawczej.

Witam w imieniu swoim pana przewodniczącego Misiaka. Chciałbym przywitać przedstawicieli strony rządowej: witam panią minister Elżbietę Chojną-Duch, witam panie dyrektor towarzyszące pani minister.

Przypomnę, że dzisiejsze posiedzenie jest kontynuacją wspólnego posiedzenia Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Ustawodawczej z dnia 27 marca 2008 r., poświęconego pierwszemu czytaniu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług – druk senacki nr 78. Chciałbym na początku, zanim oddam głos pani minister, przytoczyć fragment stenogramu z posiedzenia tych dwóch komisji sprzed siedmiu tygodni. Przytoczę go w celu przypomnienia, dlaczego wtedy odroczyliśmy posiedzenie i rozpatrywanie tego projektu. Przeczytam państwu fragment stenogramu z posiedzenia połączonych komisji. Moja wypowiedź kierowana do podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, pana Jacka Dominika: „Panie Ministrze, a ja mam jedno pytanie: w jakim okresie, według pana – skoro państwo twierdzą, że przygotowanie projektu znajduje się na finalnym etapie – skierują państwo projekt do parlamentu?”. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, pana Jacka Dominika: „Jak mówiłem, maksymalnie w ciągu czterech do sześciu tygodni projekt powinien zostać skierowany do parlamentu. W tej chwili zakończyliśmy etap uzgodnień międzyresortowych”. Było to siedem tygodni temu – to informacja dla państwa. W związku z tym zgłosiłem wtedy wniosek, żeby zgodnie z art. 80 ust. 4 Regulaminu Senatu wystąpić do marszałka Senatu z prośbą o przedłużenie terminu na przygotowanie sprawozdania komisji w tym zakresie. Ten wniosek przez połączone komisje został przyjęty. Jeszcze tylko tytułem przypomnienia: dzisiejsze posiedzenie będziemy mogli zakończyć albo przyjęciem projektu, albo kolejnym odroczeniem, albo decyzją o dalszym nieprocedowaniu projektu i jego odrzuceniu.

Oddaję głos pani minister. Proszę bardzo.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Elżbieta Chojna-Duch:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie!

Z tego zobowiązania, o którym mówił pan Dominik, trudno nam się było wywiązać i nadal jest to trudne. Rzeczywiście taka sytuacja siedem tygodni temu się zdarzyła, mieliśmy już praktycznie końcówkę uzgodnień międzyresortowych, ale przyszło około pięciuset uwag, które trzeba było sklasyfikować, opisać, odnieść się do nich... No, ale wiadomo: *qui s'excuse, s'accuse*, jak mówią Francuzi – kto się usprawiedliwia, ten się oskarża.

Prowadzimy jednocześnie liczne prace legislacyjne – z tym że akurat departament, który reprezentuje pani dyrektor Majszczyk, uczestniczył głównie w pracach Podkomisji „Przyjazne Państwo”. Jesteśmy zavaleni różnymi projektami, jest ich kilkadziesiąt. A na wszystkie trzeba odpowiadać. Niektóre, choć są tylko jednoartykułowe, wymagają bardzo licznych dyskusji, licznych spotkań. W tej chwili praktycznie dwa razy w tygodniu odbywają spotkania w kancelarii pana premiera i mają one na celu właśnie również zmianę ustawy o podatku od towarów i usług. Tak więc gros naszych wysiłków, niestety, zamiast na działalności nam właściwej, koncentruje się na uzgadnianiu innych projektów ustaw. Ale to oczywiście nie jest usprawiedliwienie i nie oznacza to, że te wszystkie prace, które równocześnie prowadzimy, zostały wyhamowane, że zaprzestano ich prowadzenia w Ministerstwie Finansów. Nie, one są kontynuowane, trwa ich uzgadnianie. I to uzgadnianie niestety się przeciąga. Ale już w tej chwili zakończyliśmy ten etap i przygotowujemy się do posiedzenia Rady Ministrów, na którym będziemy prezentować pełny projekt, zawierający różnego rodzaju zmiany, między innymi tę zmianę, o której była tu poprzednio mowa i która stanowi przedmiot regulacji także w tym projekcie tu rozważanym, czyli zmianę art. 109 ust. 4–8. Według naszych propozycji uchylenie tych przepisów wyeliminuje funkcjonowanie dodatkowego zobowiązania podatkowego, tak zwanej sankcji w podatku VAT, i to całkowicie. Jest ona ustalana w przypadkach, o których mowa w uchylanych przepisach. Zakłada się, że przepis uchylający te ustępy w art. 109 wejdzie w życie może nie 1 lipca, być może nieco później, ale też w najbliższym czasie.

Oznacza to, że inicjatywa Komisji Ustawodawczej zawarta w druku senackim będącym dzisiaj przedmiotem obrad pokrywałaby się z naszą inicjatywą ustawodawczą, która jest, można powiedzieć, z punktu widzenia legislacyjnego bardziej dopracowana i pełniejsza, ponadto nie powoduje ona różnego rodzaju wątpliwości, jakie wywołuje ten omawiany projekt. Bo na przykład jego art. 2, który mówi o sprawach wszczętych, a niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, powoduje wątpliwości w rodzaju: a co ze sprawami, które nie zostały wszczęte – czy będzie to regulowała nowa ustawa, czy ustawa dotychczasowa? Jest też cały szereg innych wątpliwości, które już wcześniej prezentował pan minister Dominik, więc już nie będę ich tutaj państwu przytaczała na nowo. W każdym razie jest to zapis, który powoduje konflikty legislacyjne. Można nawet powiedzieć, że jest wadliwy z punktu widzenia legislacyjnego. Proponowałabym więc –jeśli można o to prosić wysoką komisję – aby poczekać trochę na nasz zapis, tak aby te projekty spotkały się na posiedzeniu komisji i aby były omawiane wspólnie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Pani Minister, zanim rozpoczniemy dyskusję, ja poproszę o wypowiedź, w zakresie merytorycznie właściwym, przedstawiciela Biura Legislacyjnego. Tylko najpierw pozwolę sobie odnieść się do dwóch fragmentów pani wypowiedzi.

Ja, Pani Minister, rozumiem obciążenie pracą Ministerstwa Finansów – i niezwykle ją szanuję – ale nie przyjmuję argumentu, że głównie zajmują się państwo się spotkaniami z Podkomisją „Przyjazne Państwo”, bo to by świadczyło, że komisje senackie są mniej ważne od komisji sejmowych, a tak nie jest. Nie zgadzam się też ze stwierdzeniem, że z punktu widzenia legislacyjnego nasza inicjatywa jest mniej dopracowana. Wręcz przeciwnie, uważam, że jest bardzo dobrze dopracowana, chociaż pewno ma węższy zakres przedmiotowy, no ale to jest już całkiem inne sformułowanie.

A co do pani wątpliwości merytorycznych, to bardzo proszę o wypowiedź przedstawiciela Biura Legislacyjnego.

**Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Adam Niemczewski:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo!

My takich wątpliwości nie mamy. Co najwyżej, tak jak pan przewodniczący zauważył, propozycja przygotowana w ramach projektu rządowego jest dalej idąca, ponieważ w ogóle znosi dodatkowe zobowiązanie podatkowe. My zaś możemy tylko i wyłącznie wykonać wyrok Trybunału, który stwierdził wyraźnie, iż w odniesieniu do podatników będących osobami fizycznymi i mogących podlegać odpowiedzialności karno-skarbowej nie może istnieć dodatkowe zobowiązanie podatkowe. Komisja musi się ograniczyć wyłącznie do tego zakresu.

Można ewentualnie rozważać, czy nie można byłoby potraktować jako konsekwencji również zmiany w art. 109 w ust. 4, czyli poprzedzającym zmieniany ust. 5. My przyjęliśmy rozwiązanie dotyczące zmiany ust. 5, ponieważ tylko i wyłącznie tego ust. 5 – a także ust. 6, który nakazuje stosować odpowiednio ust. 5 – dotyczył wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Uważamy też, że art. 2 w zaproponowanej postaci jest potrzebny i że do spraw, które jeszcze nie zostały wszczęte, powinna być stosowana nowa ustawa, ponieważ zdarzenie, odnośnie do którego będziemy mogli mówić o zaistnieniu kwestii określenia jakiegokolwiek dodatkowego zobowiązania podatkowego, dopiero nastąpi, czyli naczelnik urzędu już w nowej sytuacji prawnej stwierdzi błędy w deklaracji podatnika, no i wtedy będzie stosował prawo nowe, obowiązujące w chwili tego stwierdzenia. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Za chwilę oczywiście umożliwię przedstawicielom strony rządowej ustosunkowanie się do tego, jeszcze tylko dodam dwie informacje, których nie zawarłem w swojej wypowiedzi początkowej. Przypomnę, że ten projekt jest realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego. My niezwykle szanujemy aktywność Sejmu i poszczególnych jego komisji, ale mamy też swoje priorytety. Jednym z takich z priorytetów jest właśnie realizacja wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Pana senatora Koguta proszę o aktywne uczestnictwo w posiedzeniu komisji.

I druga kwestia, moje pytanie doprecyzowujące: czy dobrze zrozumiałem... Ceniśmy to, że ministerstwo ma pewne swoje przemyślenia, może przełożone już na przygotowany projekt, ale formalnie, w myśl procedury legislacyjnej, tego projektu jeszcze

nie ma, bo komisja, a także Podkomisja „Przyjazne Państwo”, takiego projektu nie otrzymała, czyli że procedura legislacyjna jako taka także w Sejmie jeszcze się nad tym projektem nie rozpoczęła. Stąd moje pytanie: czy pani minister jest przekonana co do terminu, który nam podała na początku posiedzenia? Bo powiedziałbym, że sytuacja troszkę mi przypomina tę sprzed siedmiu tygodni i rozmowy z panem ministrem Dominikiem. Proszę bardzo.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Elżbieta Chojna-Duch:

Jeśli chodzi o kwestię terminów, to w tej chwili wszystkie sprawy dotyczące uzgodnień zostały w Ministerstwie Finansów zakończone. Dzisiaj będę miała cały gotowy projekt po uzgodnieniach, oczyszczony ze wszystkich usterek, które tam były, uwzględniający wszystkie dodatkowe uwagi, czyli całkowicie udoskonalony, i będę prosiła pana ministra Rostowskiego o przekazanie tego projektu na posiedzenie Rady Ministrów do uzgodnień. Taki jest w tej chwili stan prac legislacyjnych. Oczywiście, jak wiadomo, siłą rzeczy do Sejmu projekt ten nie dotarł. Nie jesteśmy w stanie nic więcej tutaj dodać.

Jeśli chodzi o kwestie merytoryczne, to, tak jak już powiedziałam, przedłożona propozycja jest według nas niespójna legislacyjnie – za chwilę pani dyrektor wypowie się na ten temat już bardziej szczegółowo. I oczywiście może powstać taka sytuacja, że przez jakiś okres będzie obowiązywał jeden zapis, po czym po miesiącu wejdzie w życie ten szerszy, pełniejszy. Stworzy to więc pewnego rodzaju wadliwość legislacyjną. Stąd pytanie o celowość uchwalenia tego wcześniejszego projektu ustawy. Ale oczywiście to w rękach panów senatorów jest decyzja, co dalej – to już nie należy do nas.

Co do kwestii dodatkowych, to bardzo proszę o wypowiedź panią dyrektor Majszczyk.

Dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług
w Ministerstwie Finansów
Hanna Majszczyk:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ja, odnosząc się do uwag pana legislatora, chciałabym powiedzieć zdecydowanie, że według naszej opinii uzupełnienie tylko i wyłącznie ust. 5 w art. 109 naprawdę spowoduje duże wątpliwości interpretacyjne. Oczywiście my przeczytaliśmy uzasadnienie projektu ustawy, który komisja rozpatruje, i wiemy, że jest to wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ale trzeba też pamiętać o tym, że dzisiaj nie ma takich zapisów i nikt nie ma wątpliwości, jak stosować wszystkie przepisy dotyczące tak zwanych sankcji. Od wyroku Trybunału Konstytucyjnego urzędy skarbowe nie stosują tych sankcji wobec osób fizycznych, zarówno sankcji z ust. 4, jak też z ust. 5. Poza tym mamy jeszcze ust. 6, który mówi, że przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio do różnicy podatku, o której mowa w art. 87. Jest więc kilka ustępów odnoszących się do tych sankcji. Dlatego wykonując teraz ściśle ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego, czyli tak, jak to jest w tym projekcie, doprowadzimy do sytuacji, że ustawodawca w jednym konkretnym ustępie, jakby wyjętym z tego całego szeregu przepisów dotyczących sankcji, zapisze, iż tylko właśnie w jednym wypadku taka sankcja nie będzie stosowa-

na do osób fizycznych. Takie uzupełnienie przez ustawodawcę przepisów sankcyjnych, czyli bez wzruszenia przepisów ust. 4 i ust. 6, będzie powodowało wątpliwości, czy to, że ustawodawca uzupełnia przepis ust. 5, oznacza, że organy podatkowe powinny stosować sankcje z ust. 4 i 6, które dotyczą innych sytuacji niż opisane w ust. 5. No, będzie brana tutaj pod uwagę taka interpretacja, bo będzie domniemanie tak zwanego racjonalnego ustawodawcy. To po pierwsze. Po drugie, trzeba też pamiętać, że podobna sytuacja dotyczyła starej ustawy: przepisy nie były zmieniane, ale nie było przypadków, że po opublikowaniu wyroku Trybunału i uznaniu niekonstytucyjności przepisów sankcyjnych organy podatkowe stosowałyby jakiegokolwiek sankcje wobec osób fizycznych.

A zatem z całą pewnością pozostawienie tutaj tego proponowanego kształtu ust. 5 będzie stwarzało problemy dotyczące stosowania innych sankcji. Zmiana ust. 4 też, jak się wydaje, nie będzie rozwiewała tych wątpliwości, ponieważ będzie jeszcze ust. 6, odnoszący się do innych sytuacji, a więc dalej trzeba będzie się zastanawiać, czy to oznacza, że tamte sankcje mają być stosowane. Dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Proszę o odpowiedź przedstawiciela Biura Legislacyjnego.

**Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Adam Niemczewski:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Wydaje mi się, że skoro pani dyrektor i pani minister zgłaszają takie wątpliwości, to możemy rozszerzyć tę nowelizację o zmianę również ust. 4, jako konsekwencję. Byłby to prosty zabieg: po prostu tak, jak to zrobiliśmy w ust. 5, dodamy kolejne zdanie wyłączające możliwość ukarania osób fizycznych. Jednakże nie ma potrzeby nowelizacji ust. 6, ponieważ brzmi on następująco: „Przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio...”. Czyli skoro w ust. 5 wyłączamy możliwość ukarania osób fizycznych, to również na mocy ust. 6, w sytuacji odpowiedniego jego zastosowania, nie będzie można ukarać osób fizycznych.

Jeżeli państwo sobie życzą, mogę odczytać ust. 4 z dodaniem odpowiedniego zdania. Ust. 4 w art. 109 brzmi następująco: „W razie stwierdzenia, że podatnik w złożonej deklaracji podatkowej wykazał kwotę zobowiązania podatkowego niższą od kwoty należnej, naczelnik urzędu skarbowego lub organ kontroli skarbowej określa wysokość tego zobowiązania w prawidłowej wysokości oraz ustala dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości odpowiadającej 30% kwoty zaniżenia tego zobowiązania”. Również w tym ustępie możemy dodać zdanie: „W stosunku do osób fizycznych, które za ten sam czyn ponoszą odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe albo za przestępstwo skarbowe, dodatkowe zobowiązania podatkowego nie ustala się”.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję, Panie Dyrektorze.

Ja formalnie zgłaszam to jako poprawkę, dziękując za tę propozycję. My, będąc w zgodzie z Regulaminem Senatu, zakres przedmiotowej regulacji oczywiście możemy rozszerzyć.

Chciałbym też poinformować – to odnośnie do wypowiedzi przedstawiciela Ministerstwa Finansów – że nie ma zagrożenia, iż będzie obowiązywać najpierw jedna regulacja, a po miesiącu druga, jeżeli państwo zgodnie z deklaracjami przygotują swój całościowy projekt. Przypomnę możliwości proceduralne: nasz projekt wpływa do Sejmu, a jeżeli rząd wywiąże się ze swoich zobowiązań, to nic nie stoi na przeszkodzie, żeby komisje sejmowe pracowały nad obydwoma projektami i przygotowały tekst jednolity.

Mówię o tym dlatego, że proponując taki zakres przedmiotowy, jesteśmy związani Regulaminem Senatu i tym, że naszym priorytetem jest realizacja wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Nawet jeśli przyjmimy informację pani dyrektor, że po realizacji wyroku urzędy skarbowe nie korzystają – bo nie mogą – z tego typu sankcji, to nie zdejmuję to z nas odpowiedzialności. I to jest priorytet, dla odmiany, w naszych pracach: w państwie prawa, po stwierdzeniu Trybunału, że jakiś przepis jest niekonstytucyjny, trzeba jak najszybciej tę sytuację unormować.

Otwieram dyskusję nad tym punktem.

Powtórzę: na zakończenie tej dyskusji będziemy musieli podjąć decyzję, z którego z trzech rozwiązań, jakie mamy do dyspozycji, skorzystać. Czyli: czy projekt przyjmujemy – oczywiście później będzie on jeszcze omawiany na plenarnym posiedzeniu Senatu – i skierujemy go do prac w Sejmie; czy po raz kolejny odroczyliśmy termin rozpatrzenia – ja delikatnie tu przypomnę, że odroczenie terminu jest sytuacją wyjątkową; czy też odrzucimy ten projekt i dalej nie będziemy go procedować. Jak powiedziałem, otwieram dyskusję.

Czy pani minister lub przedstawiciele Ministerstwa Finansów chcą rozpocząć dyskusję? Prosimy bardzo.

Skoro nie ma żadnych zgłoszeń, to ja, zgodnie z sugestią pana dyrektora, przejmuję i zgłaszam wniosek o uzupełnienie tego projektu, który państwo mają przed sobą, i o przyjęcie go wraz z zaproponowanym zapisem. Czyli zgłaszam wniosek, zgodnie z art. 80 ust. 2 pkt 2 regulaminu, o przyjęcie projektu z poprawką, która została przeczytana przez pana dyrektora, w formie tekstu jednolitego.

Kto z pań i panów senatorów jest za takim rozwiązaniem? Proszę o podniesienie ręki. (21)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję bardzo.

Musimy jeszcze wyznaczyć senatora sprawozdawcę. Czy są jakieś dobrowolne zgłoszenia ze strony pań i panów senatorów?

(*Głos z sali:* Pan Kwiatkowski.)

Pan senator Kwiatkowski właśnie przed chwilą, na wcześniejszym posiedzeniu, został sprawozdawcą kolejnego projektu. Proponowałbym może kogoś z komisji gospodarki...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak. Chyba że pani senator, przepraszam...

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

To jest zakres, powiedziałbym, merytorycznie bardziej związany z zakresem działania komisji gospodarki.

Czy pan przewodniczący ma jakieś sugestie?

Senator Tomasz Misiak:

Tak, zgłosił się pan senator Woźniak.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Pan senator Woźniak zostaje sprawozdawcą połączonych komisji.

Chciałbym bardzo gorąco wszystkim uczestnikom, także przedstawicielom Ministerstwa Finansów, podziękować za uczestnictwo we wspólnym posiedzeniu komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 8 minut 56)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 6 egz.

ISSN 1643-2851