

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału
Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją
przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (sygn.K.5/2000)

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 29 lutego 2000 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie naruszenia zasady równości i sprawiedliwości wynikających z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP, w konsekwencji wyłączenia działalności lombardów, z wyjątkiem usług świadczonych przez banki, ze zwolnienia od podatku od towarów i usług oraz od podatku akcyzowego, mocą art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50, z późn.zm.), ustanawiającego zwolnienie od tych podatków usług wymienionych w załączniku 2 do ustawy.

Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje więc, jak można rozumieć, zgodność art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług w związku z poz. 13 załącznika nr 2 do ustawy stanowiącego wykaz usług, których świadczenie jest zwolnione od podatku, z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

W punkcie 13 ww. załącznika wymienione są usługi pośrednictwa finansowego (według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług GUS - sekcja J, symbol 65-67), z wyłączeniem:

(...)

3) działalności lombardów, z wyjątkiem usług świadczonych przez banki.

Aktualnie obowiązujące brzmienie tego punktu zostało nadane z dniem 17 grudnia 1994 r. ustawą zmieniającą ustawę o podatku od towarów i usług z dnia 16 listopada 1994 r. (Dz.U. Nr 132, poz. 670). Zgodnie z tekstem pierwotnym ustawy (Dz.U. z 1993 r. 11, poz. 50), w punkcie 13 załącznika 2 do ustawy, mowa była o zwolnieniu od podatku VAT i od podatku akcyzowego usług w zakresie finansów i ubezpieczeń, z wyłączeniem działalności polegającej na skupie i sprzedaży walut obcych oraz usług polegających na oddaniu w odpłatne użytkowanie rzeczy. Według

obowiązującej wówczas Klasyfikacji Usług (KU), usługi w zakresie finansów kwalifikowane były do gałęzi 94, branży 941 - Usługi bankowe.

Zakres tak sformułowanej ulgi podatkowej nie był jasny, w tym w odniesieniu do usług lombardowych. Na jego tle pojawił się następujący problem: „Czy przewidziane w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy zwolnienie podatkowe w zakresie usług finansowych (poz. 13 załącznika nr 2) w części dotyczącej usług bankowych, odnosi się wyłącznie do usług, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1983 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359), wykonywanych przez banki i podmioty określone w art. 11¹ ust. 1 tej ustawy, czy też zwolnienie to dotyczy wszelkich usług o charakterze bankowym, niezależnie od podmiotu świadczącego te usługi?”

Obowiązujące wówczas Prawo bankowe zezwalało na wykonywanie czynności bankowych, w tym m.in. udzielania kredytów i pożyczek pieniężnych: bankom, jednostkom organizacyjnym nie będącym bankami - na podstawie odrębnych ustaw, oraz niektórych czynności - spółkom prawa handlowego na podstawie zezwolenia Prezesa NBP, udzielonego w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Rozpatrując powyższą kwestię, Sąd Najwyższy podjął uchwałę o następującej treści *„Ze zwolnienia przewidzianego w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (...), dotyczącego świadczenia usług w zakresie finansów (poz. 13 załącznika nr 2 do wyżej wymienionej ustawy) korzysta spółka akcyjna, która udziela i zaciąga pożyczki pieniężne, jeżeli odpowiada warunkom określonym w art. 11 ust. 5 lub w art. 11¹ ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (...)”*. (Uchwała SN z 20.04.1995, sygn. U III AZP 8/95, publik. OSNAP 1995/17/211).

Analogiczną sprawę, mającą bezpośredni związek z opodatkowaniem lombardu, rozstrzygnął NSA w Poznaniu w wyroku z 9.02.1995 r. (sygn. S.A./Po 2853/94, publik. ONSA 1996/2/69), stwierdzając, że *„Działalność lombardu (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością działającej na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej), polegającej na udzielaniu bez zezwolenia Prezesa NBP pożyczek pieniężnych pod zastaw, nie jest usługą bankową w rozumieniu symbolu 941 Klasyfikacji usług GUS obowiązującej w 1993 r. i nie może korzystać ze zwolnienia przedmiotowego, ustanowionego w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (...) w związku z poz. 13 załącznika nr 2 do tej ustawy.”*

Nowelizacja ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, dokonana 21 listopada 1996 r., miała m.in. na celu wyeliminowanie niedoskonałości legislacyjnych, ujawniających się w praktyce na przestrzeni ponad trzyletniego obowiązywania ustawy. Precyzyjniejsze sformułowanie treści punktu 13 w załączniku nr 2 do ustawy było po części tego skutkiem, po części zaś uwzględniało fakt opracowywania nowej klasyfikacji wyrobów i usług, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439, z późn.zm.).

Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług, wprowadzona w życie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 1997 r. (Dz.U. Nr 42, poz. 264) z dniem 1 lipca 1997 r., dostosowana do modelu gospodarki rynkowej, systematyzuje szczegółowo dział usług pośrednictwa finansowego (dział 65), w którym występują również usługi udzielania pożyczek poza systemem bankowym (65.22).

Usługi stanowiące czynności bankowe, obecnie określone w (nowej) ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz.U. Nr 140, poz. 939, z późn.zm.), w dalszym ciągu korzystają ze zwolnienia od podatku VAT i podatku akcyzowego, co świadczy o stabilnej polityce podatkowej ustawodawcy. Nie znajdowałoby żadnego uzasadnienia wyłączenie z tego generalnego zwolnienia udzielanych przez bank kredytów (pożyczek) w systemie lombardowym.

Z omawianego zwolnienia od podatku VAT i podatku akcyzowego nie korzystają usługi będące przedmiotem działalności lombardów, prowadzonych w ramach działalności gospodarczej innych podmiotów niż banki. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich narusza to konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej ustanowioną w art. 2 Konstytucji oraz zasadę równości wobec prawa ustanowioną w art. 32 Konstytucji. Dla poparcia swego stanowiska RPO przytacza szereg wniosków wyprowadzonych z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dokonanego na gruncie przestrzegania tych zasad w przepisach ustawodawstwa zwykłego. Jednakże większość powołanych orzeczeń dotyczyła dyskryminacji obywateli ze względu na ich płeć, sytuację rodzinną, przynależność do określonej grupy społecznej itp. Tymczasem przedmiotem przedłożonej sprawy są zasady opodatkowania podmiotów gospodarczych i przytoczone reguły nie są dla niej w pełni miarodajne.

Orzekając w sprawach podatkowych, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, iż w prawie podatkowym wiodący charakter ma zasada sprawiedliwości

podatkowej, wyrażająca się m.in. powszechnością i równością opodatkowania. **Zwolnienia podatkowe** nie stanowią uznanego przez ustawodawcę standardu prawnego lecz są ustawowym wyjątkiem od zasady powszechności i równości obowiązków podatkowych. Stąd ustawodawcy „należy przyznać znaczną swobodę w określaniu w ustawie stanów faktycznych stanowiących podstawę opodatkowania lub podstawę ulgi podatkowej oraz generalnie znaczną swobodę w kształtowaniu poszczególnych konstrukcji prawnopodatkowych”. Zdaniem Trybunału, o zakresie i przedmiocie opodatkowania oraz o zakresie i przedmiocie ulg i zwolnień podatkowych nie decydują przesłanki o charakterze prawnym, lecz przesłanki ekonomiczne i społeczne. (K.26/97, OTK ZU Nr 5-6/1997; w uzasadnieniu TK powołuje się również na wcześniejsze orzecznictwo).

W wyżej cytowanym uzasadnieniu TK skonstatował, że przytoczone wywody znalazły dodatkowe potwierdzenie na tle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Jej art. 217 wyraźnie zalicza regulowanie spraw podatków (w tym określanie zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków) do wyłączności ustawy, ale nie formułuje materialnych ograniczeń, które wyznaczałyby treści i kierunki przyjmowanych rozwiązań. Tym bardziej należy uznać, że ustalanie owych treści i kierunków zostało pozostawione ustawodawcy zwykłemu. Nie zwalnia to oczywiście od obowiązku przestrzegania wszystkich norm, zasad i wartości wynikających z Konstytucji (by wspomnieć choćby o zasadzie równości czy ochronie własności), zawsze jednak domniemanie przemawia za prawidłowością jego rozstrzygnięć.

Ustanawiając zwolnienia podatkowe wyszczególnione w załączniku nr 2 do ustawy o podatku VAT ustawodawca wyraźnie preferuje działalność finansową banków, zwalniając usługi wykonywane przez banki od podatku VAT i podatku akcyzowego. Wprawdzie w literaturze podatkowej przyjmuje się, że ulgi podatkowe, przyznane w przepisach art. 7 ustawy, mają charakter przedmiotowy, to jednak należy zauważyć, że klasyfikacja ta nie jest precyzyjna. W treści art. 7 dopatrzeć się można kryteriów podmiotowych, podobnie jak w treści art. 14, stanowiącego w zasadzie o zwolnieniach podmiotowych, występują również elementy przedmiotowe.

Ustawodawca uprawniony był zatem do odstępstwa od zasady powszechności opodatkowania i ustanowienia ulg podatkowych tylko dla jednego typu podmiotów gospodarczych, wybranego spośród podmiotów świadczących określony rodzaj usług. Można sądzić, że nie wykorzystał instrumentu ulg podatkowych w celu

wsparcia rozwoju usług lombardowych wykonywanych poza systemem bankowym, nie znajdując przemawiających za takim wsparciem argumentów gospodarczych czy społecznych.

Świadoma i konsekwentna (od początku obowiązywania ustawy o podatku VAT) koncepcja ustawodawcy nie narusza konstytucyjnych zasad, o których mowa w art. 2 i art. 32 Konstytucji. Zatem art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, w związku z poz. 13 załącznika nr 2 do ustawy, nie jest niezgodny z wymienionymi przepisami Konstytucji.

Wypada zauważyć, że w polskim prawie podatkowym nie obowiązuje zależność polegająca na równym opodatkowaniu podmiotów wykonujących tę samą rodzajowo działalność. Fakt ten najwyraźniej obrazuje zróżnicowanie stawek podatku dochodowego obowiązujących podatników prowadzących działalność gospodarczą, opodatkowanych na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatników prowadzących taką samą działalność ale podlegających opodatkowaniu na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Czynnikiem różnicującym jest status organizacyjno-prawny tych podatników.

W kwestii obciążenia opłatą skarbową, stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 4, poz. 23, z późn.zm.), niektórych umów cywilnoprawnych dotyczących czynności nie korzystających ze zwolnienia od podatku VAT na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o podatku od towarów i usług, należy potwierdzić zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich. Przepisy ustawy o opłacie skarbowej jak i rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy, ustanawiają system wyłączeń podatkowych oraz ulg, o nieklarownej systematyce i miejscami o niejasnej treści, czego skutkiem są rozbieżności interpretacyjne i bogate orzecznictwo sądowe.

Jednakże RPO nie kwestionuje konstytucyjności przepisów o opłacie skarbowej, natomiast przez ich pryzmat dokonuje oceny konstytucyjności przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, co nie wydaje się prawidłowe.

Uporządkowania przepisów normujących obciążenie opłatą skarbową można oczekiwać w związku z wniesieniem do Sejmu dwóch projektów rządowych - o

podatku od czynności cywilnoprawnych (druk sejmowy nr 1498) oraz o opłacie skarbowej (druk sejmowy nr 1502). Obydwa projekty są już przedmiotem prac legislacyjnych w komisjach sejmowych.

Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk