

**Opinia prawna  
do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym  
od osób prawnych (Druk Sejmowy nr 1178)**

**I. Ocena projektowanych regulacji dot. tzw. podatkowych grup kapitałowych**

1. Przedłożony projekt rozszerza zakres podmiotowy ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych o tzw. podatkowe grupy kapitałowe.

Określenie to nie odnosi się do wszystkich podmiotów prawa handlowego powiązanych kapitałowo (holdingów, koncernów), jak to stwierdzili projektodawcy w pierwszym zdaniu uzasadnienia, a tylko do tych spółek akcyjnych i spółek z o.o., które zawrą na okres co najmniej trzech lat, umowę o utworzeniu podatkowej grupy kapitałowej.

Konstrukcja umowy tworzącej podatkową grupę kapitałową, nie jest dotychczas znana w prawie polskim. Projektodawcy proponują skomplikowaną konfigurację łączącą umowę zawartą w formie aktu notarialnego, właściwą dla czynności cywilnoprawnych (choć w istocie umowy tej nie sposób uznać za cywilnoprawną) z decyzją administracyjną urzędu skarbowego o rejestracji tej umowy (po uprzednim zbadaniu jej zgodności z prawem). W sytuacji, gdy istnieją spółki prawa handlowego powiązane kapitałowo, a ustawa określa warunki uprawniające do wspólnego opodatkowania, wydaje się, że dla zastosowania takiego trybu opodatkowania wystarczyłoby oświadczenie spółki-matki (spółki dominującej) złożone w odpowiednim urzędzie skarbowym wraz z dokumentami potwierdzającymi spełnienie ustawowych wymogów.

Tymczasem w projekcie proponowana jest skomplikowana procedura administracyjnoprawna, której wprowadzenie może jedynie uzasadniać dążenie do zwiększenia prestiżu aparatu skarbowego. Pogląd taki potwierdza projektowany do dodania w ustawie przepis art. 1a ust. 8, który dla przedłużenia funkcjonowania grupy-podatnika powyżej 3-letniego okresu wymaga zawarcia nowej umowy (nie wiadomo czy również w formie aktu notarialnego) podlegającej ponownie zgłoszeniu i zarejestrowaniu w urzędzie skarbowym.

2. Zgodnie z założeniami projektu podatkową grupę kapitałową mogą utworzyć co najmniej dwie spółki prawa handlowego, spełniające warunki, o których mowa w projekcie mowa. Warunki niezbędne dla zawarcia umowy o utworzeniu grupy podatkowej muszą być także zachowane w całym okresie trwania tej umowy, w przeciwnym razie, zgodnie z projektowanym art. 1a ust. 11, grupa traci prawo do uznania ją za podatnika a umowa, jak wynika z tych przepisów (choć nie jest to jednoznacznie powiedziane), rozwiązuje się z mocy prawa.

Przepisy projektu nie określają, jakie organy zarządzające spółek decydują o przystąpieniu do grupy podatkowej, nie proponuje też stosownych zmian w tym względzie w kodeksie handlowym. Jeśli projektodawca ma na myśli walne zgromadzenie, to o utworzeniu grupy zadecyduje w istocie spółka dominująca mająca w spółkach zależnych niemal 100% udziałów (akcji). Głosy "drobnych" akcjonariuszy wywodzących się z załogi byłego przedsiębiorstwa oraz spośród związanych gospodarczo rolników i rybaków "uwłaszczonych" w procesie prywatyzacji nie będą miały żadnego znaczenia.

3. Należy oczywiście pamiętać, że przedmiotowa grupa podatkowa tworzona jest w celu skorzystania z preferencji podatkowych:

- wspólnego rozliczania w celach podatkowych dochodów i strat,
- zmniejszenia podatku dochodowego (z działalności gospodarczej) o wydatki inwestycyjne (choćby dokonanych z przymusu ustawowego),
- zwolnienia z podatku dochodowego od dochodu z dywidend oraz innych przychodów z tytułu udziału w zyskach osób prawnych.

Na tym tle pojawiają się następujące niejasności:

1) jaki jest tryb rozliczenia straty spółki poniesionej przed przystąpieniem do grupy przy zestawieniu przepisów proponowanego do dodania art. 7a ust. 3 i obowiązującego art. 7 ust. 4 ustawy,

2) w jaki sposób ustalana jest podstawa opodatkowania podatkiem dochodowym grupy z uwzględnieniem zwolnień podatkowych i odliczeń przewidzianych nowelizowaną ustawą, w tym obligatoryjnych w myśl projektu odliczeń inwestycyjnych dokonywanych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 1994 r. w sprawie odliczeń od podatku wydatków inwestycyjnych oraz obniżek podatku dochodowego (Dz. U. Nr 18, poz. 62 i Nr 68, poz. 295 oraz z 1995 r. Nr 89, poz. 445), wydanego na podstawie art. 18 ust. 7 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (oraz art. 26 ust. 13 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych),

3) czy zwolnienie z podatku, o którym mowa w art. 22 ustawy dotyczy tylko dywidend wypłacanych spółkom udziałowcom, czy również drobnym wspólnikom (udziałowcom) posiadającym akcje, w części, o których mowa w projektowanym art. 1a ust. 2 pkt b ustawy.

4. Przeciwwagą wymienionych preferencji, jest niezmiernie restrykcyjny projektowany wymóg dokonywania wstecznego rozliczenia podatkowego przez wszystkich uczestników grupy w przypadku jej rozwiązania. Zachodzi obawa czy nie nastąpi w ten sposób naruszenie praw nabytych w majestacie prawa. Przy tej kwestii powraca niepokojący w tych układach status całkowitej zależności spółek-córek od spółki dominującej, która teoretycznie może zbyć pakiet akcji warunkujący istnienie grupy. Ponadto całkowicie niezrozumiały jest przepis projektowanego art. 1a ust. 11 stanowiący, iż powtórne przystąpienie **do innej** podatkowej grupy kapitałowej może nastąpić po określonym w tym przepisie czasie. Chyba, że w nowym układzie zmienia się tylko spółki zależne, a dominującą pozostanie ta sama. Nie wynika to jednak jasno z ww. przepisów projektu.

5. Niejasne są kryteria wskazania którejkolwiek ze spółek tworzącej grupę jako płatnika. Kto ma o tym zdecydować? Grupa nie posiada wszakże wspólnych organów, nie będąc osobą prawną.

6. Należałoby zwrócić uwagę na potencjalne skutki prawne projektowanego art. 1a ust. 9 ustanawiającego solidarną odpowiedzialność wszystkich spółek za zobowiązania podatkowe grupy, w szczególności na gruncie odpowiedzialności majątkowej wspólników spółki z o.o., o której mowa w art. 47 ust. 2 ustawy o zobowiązaniach podatkowych.

Szczegółowa analiza omówionych przepisów, moim zdaniem prowadzi do wniosku, iż koncepcja wspólnego opodatkowania grup kapitałowych nie jest dojrzała i

dopracowana w stopniu legitymującym do skierowania na drogę procedury parlamentarnej.

## **II. Uwagi do pozostałych przepisów projektu**

1. Projekt nie przewiduje (jak w Druku Sejmowym nr 1176 dot. zmiany zasad opodatkowania osób fizycznych) uznania za źródło przychodu nieodpłatnego użytkowania rzeczy ruchomych, choć skala zjawiska w odniesieniu do osób prawnych wydaje się znacznie szersza.

2. Kontrowersje budzą:

- zwolnienie od podatku dochodów pochodzących z międzypaństwowych instytucji finansowych (proponowana zmiana do art. 15 ustawy),
- treść delegacji dla Ministra Finansów dot. zasad zaliczania składników majątkowych do środków trwałych albo wartości niematerialnych i prawnych oraz zaliczania ich wartości do kosztów uzyskania dochodu (zmiana do art. 15 ustawy),
- niejasno sformułowany projektowany punkt 8a w art. 16 ust. 1 ustawy.

Zastrzeżenia te szerzej omówiłam w opinii do projektu zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 1176).

3. Klauzula derogacyjna zawarta w art. 4 projektu nie ma związku merytorycznego z jego treścią. Projektodawcy nie zmieniają zasad opodatkowania dochodów osób prawnych ze sprzedaży papierów wartościowych. Przedłużają jedynie zwolnienia z tego tytułu, o których mowa w art. 37 ust. 1 nowelizowanej ustawy, do 31.12.1996 r.

Kompleksowe zasady opodatkowania tych dochodów uwzględniła projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 1176) i ten projekt byłby właściwym miejscem dla dokonania wskazanej derogacji.

4. W związku z pozostawieniem bez zmian zasad opodatkowania dochodów ze sprzedaży papierów wartościowych, błędna jest informacja o przewidywanych wpływach budżetowych zawarta na s. 9 uzasadnienia. Generalnie należy stwierdzić, że uzasadnienie projektu nie zawiera dostatecznego omówienia skutków budżetowych proponowanych zmian.

*Opracowała: Wanda Wojnowska-Ciodyk*

*Warszawa, dnia 5 września 1995 r.*

**Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy  
z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych  
(Druk Sejmowy nr 1054)**

Z uznaniem należy powitać inicjatywę poselską, zmierzającą do zmiany przepisu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dotyczącego odliczeń z tytułu wydatków na remont i modernizację budynku lub lokalu mieszkalnego. Celem zmiany jest zwiększenie możliwej do odliczenia od podatku kwoty wydatkowanej na remonty i modernizację zasobów mieszkaniowych. Proponowana zmiana legislacyjna cel ten w pełni realizuje. Aktualnie obowiązujące limity odliczeń są wręcz śmieszne, zaś ich wprowadzenie w obowiązującym kształcie spotkało się z powszechną dezaprobatą, opartą na analizie krytycznego stanu technicznego zasobów mieszkaniowych w Polsce. Pod względem legislacyjnym proponowana zmiana nie narusza kanonów poprawnej techniki prawotwórczej. Zgodność proponowanego przepisu z Konstytucją nie budzi wątpliwości, bowiem w jego konstrukcji uwzględniono zasadę równości statuowaną w art. 67 ust. 2 Konstytucji. *Vacatio legis* umożliwia uwzględnienie zmiany w pracach nad projektem budżetu na 1996 rok.

Niewątpliwie proponowana zmiana art. 26 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych powinna korzystnie wpłynąć na polepszenie stanu technicznego zasobów mieszkaniowych. Jednocześnie zmiana ta stałaby się jednym z czynników, umożliwiających rozwój rynku produkcji, usług i handlu materiałami budowlanymi. Te kierunki stymulujące oddziaływania zmienionego przepisu podatkowego nie mogą zostać pominięte przy ocenie inicjatywy poselskiej.

W niniejszej opinii pominięto, ze względu na brak danych źródłowych, ocenę skutków finansowych proponowanej zmiany. Należy jednak podkreślić, że uzasadnienie projektu poselskiego trafnie wskazuje na kompensacyjny charakter uszczuplenia wpływów budżetowych (zwiększenie ulgi) ze zwiększonymi dochodami budżetu (wpływy podatkowe, związane z rozwojem rynku materiałów budowlanych).

*Dr hab. Witold Olszowy*  
5 czerwca 1995 r.

\*\*\*

1. Projektowana zmiana była już przedmiotem mojej opinii z lipca 1995 r. Tam też wypowiedziałem się z aprobatą co do celowości jej wprowadzenia.
2. Proponowana zmiana nie jest sprzeczna z wymogami prawa Wspólnot Europejskich i postanowieniami Układu Europejskiego.
3. Proponowana zmiana nie narusza przepisów konstytucyjnych.
4. Proponowana zmiana jest zgodna z kanonami poprawnej techniki legislacyjnej.
5. Zwrócić należy uwagę na kolizję projektowanej zmiany z projektem rządowym zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 1176). W projekcie tym zawarto propozycję wprowadzenia art. 57a, który zawiera także regulację dotyczącą odliczeń z tytułu wydatków na remont i modernizację budynku

mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego. Między oboma projektami występują różnice, co oznacza konieczność wyboru jednego z tych wariantów przez Sejm.

*Dr hab. Witold Olszowy*

*Warszawa, 30 sierpnia 1995 r.*

**Opinia prawna  
do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym  
od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 1176)**

**I. Uwagi ogólne**

Przedłożony projekt zawarty w Druku Sejmowym nr 1176 zmierza głównie do:

- 1) uregulowania opodatkowania dochodów osiąganych ze sprzedaży akcji i innych papierów wartościowych,
- 2) wprowadzenia, na okres przejściowy - do 31 grudnia 2000 r., odmiennych od aktualnie obowiązujących, zasad odliczania od podstawy opodatkowania wydatków poniesionych przez podatników na cele mieszkaniowe.

Ad 1.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r. Nr 134, poz. 646, z późn.zm.), w art. 17 ust. 2 wymienia przychody z odpłatnego przeniesienia tytułu własności udziałów w spółkach, akcji oraz innych papierów wartościowych, jako przychody z kapitałów pieniężnych, które zgodnie z regułą sformułowaną w art. 9, podlegają opodatkowaniu, o ile przepisami art. 21 tej ustawy lub odrębnymi unormowaniami nie zostaną zwolnione z podatku.

Aktualnie, z mocy art. 21 ust. 1 ww. ustawy zwolnieniem podatkowym objęte są:

- dochody uzyskane ze sprzedaży świadectw udziałowych wymiennalnych na akcje NFI, z wyjątkiem przypadków, gdy sprzedaż ta jest przedmiotem działalności gospodarczej (pkt 41),
- dochody uzyskane z tytułu sprzedaży akcji NFI, do łącznej wysokości w skali roku - połowy jednomiesięcznego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (art. 42).

Ponadto na podstawie przepisów przejściowych art. 52 pkt 1 wskazanej ustawy, do 31 grudnia 1995 r. od podatku dochodowego zwolnione są dochody ze sprzedaży:

- udziałów (akcji) spółek utworzonych w celu oddania tym spółkom do odpłatnego korzystania (na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych) przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa,
- obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych po dniu 1 stycznia 1989 r.,
- akcji dopuszczonych do obrotu publicznego, nabytych na podstawie publicznej oferty lub na giełdzie papierów wartościowych.

Zwolnienie to nie dotyczy jednak sprzedaży wymienionych udziałów, akcji lub obligacji, będącej przedmiotem działalności gospodarczej.

Na podstawie powołanego art. 52 pkt 1 omawianej ustawy, do 31 grudnia 1995 r. zwolnione są od podatku dochody z tytułu umorzenia jednostek uczestnictwa w funduszach powierniczych.

Dla nabywających papiery wartościowe i prawa z nimi związane, obowiązująca ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, w art. 26 ust. 10, zezwala na odliczenie od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym następujących dochodów przeznaczonych na nabycie:

- akcji (udziałów) w spółce tworzonej na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw, w celu oddania do odpłatnego korzystania przedsiębiorstwa lub zorganizowanych jego części,
- obligacji od Skarbu Państwa.

Łączna kwota odliczeń z wymienionych tytułów nie może przekraczać czterokrotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w trzecim kwartale roku poprzedzającego rok podatkowy ogłaszanego dla celów emerytalnych (za rok 1995 kwota ta wynosi 2194,40 zł).

Ustawą z dnia 21 października 1994 r. o podatku od sprzedaży akcji w publicznym obrocie (Dz. U. Nr 123, poz. 602), z dniem 1 stycznia 1995 r. wprowadzone zostały odrębne zasady opodatkowania przychodów ze sprzedaży akcji w publicznym obrocie wtórnym, z wyjątkiem sprzedaży w pierwszej ofercie publicznej. Ustawa ma zastosowanie zarówno do osób fizycznych, jak i osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Maksymalna stawka podatku wynosi 0,3% podstawy opodatkowania. Rozporządzeniem z dnia 23 lutego 1995 r., a następnie z 27 czerwca 1995 r., Minister Finansów zwolnił przychody, o których mowa w ww. ustawie, od podatku - najpierw do 30 czerwca a następnie - do 31 grudnia 1995 r.

Zawarty w Druku Sejmowym nr 1176 projekt, przewiduje przedłużenie do 31 grudnia 1996 r. zwolnień podatkowych od wyżej przedstawionych dochodów ze sprzedaży udziałów, akcji, obligacji oraz z tytułu umorzenia jednostek uczestnictwa w funduszach powierniczych, wymienionych w art. 52 ust. 1 obowiązującej ustawy, a od 1 stycznia 1997 r. w proponowanym do dodania art. 30a, postanawia o wprowadzeniu podatku liniowego w wysokości 20% od dochodu ze sprzedaży akcji, obligacji i innych papierów wartościowych oraz ze sprzedaży praw poboru akcji. Dochodu tego, przy rozliczeniu podatku nie sumuje się z dochodami z innych źródeł.

Jednocześnie w ust. 2 projektowanego art. 30a, projektodawca wymienia katalog zwolnień podatkowych, uwarunkowany zachowaniem określonego w tym przepisie czasu niezbywania nabytych papierów wartościowych oraz ustala bezwarunkowe zwolnienie od podatku dochodu ze sprzedaży bonów skarbowych.

Konstrukcja projektowanego art. 30a jest na tyle ogólna, iż wskazuje na objęcie tym przepisem wszystkich możliwych transakcji związanych ze sprzedażą papierów wartościowych. Projekt nie stanowi jednak o uchyleniu wzmiankowanej wyżej ustawy z dnia 21 października 1994 r. o podatku od sprzedaży akcji w publicznym obrocie (Dz. U. Nr 123, poz. 602). Czyni to natomiast w art. 4 projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych zawarty w Druku Sejmowym nr 1178. Moim zdaniem właściwsze byłoby zamieszczenie przepisu derogującego w analizowanym projekcie. Pogląd taki uzasadnia porównanie zakresu przedmiotowego obydwu projektowanych regulacji.

Zgodnie z założeniami analizowanego projektu, odmiennie od przedstawionego wyżej stanu obowiązującego, od 1 stycznia 1996 r. planowane są odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków ponoszonych na zakup akcji i obligacji. Zgodnie z brzmieniem art. 26 ust. 1 pkt 10 ustawy, nadanym przepisami projektu odliczeniu podlegają:

1) do wysokości ośmiokrotności najniższego wynagrodzenia pracowników za grudzień roku poprzedzającego rok podatkowy - wydatki poniesione w roku podatkowym na zakup od Skarbu Państwa obligacji o terminie wykupu przez emitenta nie krótszym niż trzy lata oraz na zakup od Skarbu Państwa akcji (udziałów), jak również na objęcie (do dnia zarejestrowania spółki) akcji (udziałów) w spółce tworzonej na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstwa w celu oddania tej spółce przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części jego mienia,

2) do wysokości czterokrotności wymienionego wyżej wynagrodzenia - wydatki poniesione na zakup od Skarbu Państwa obligacji o co najmniej dwuletnim a krótszym niż trzy lata terminie wykupu przez emitenta.

Łączna kwota odliczeń z tytułu wydatków faktycznie poniesionych na te cele nie może przekroczyć ośmiokrotności wynagrodzenia, o którym wyżej mowa.

Biorąc pod uwagę niską dynamikę wzrostu najniższego wynagrodzenia (od 6 lipca br. wynoszącego 295 zł), moim zdaniem, nie należy oczekiwać aby przyjęcie projektowanej zasady odliczeń wpłynęło w dostrzegalnym stopniu na wzrost zainteresowania nabywaniem ww. akcji i obligacji.

Projektodawca nie ustosunkowuje się w uzasadnieniu projektu do skutków budżetowych, jakie wywołają przedstawione zmiany do obowiązującej ustawy w przypadku ich uchwalenia.

Przyjęcie 20% podatku liniowego, przy niełączeniu dochodu podlegającego opodatkowaniu tym podatkiem z dochodami z innych źródeł, z pewnością będzie bardziej korzystne dla podatników niż dla budżetu. Wydaje się, że projektodawcy omówionych zmian skoncentrowali się głównie na wykorzystaniu stymulacyjnej funkcji podatku w procesie rozwoju rynku papierów wartościowych, mniej uwagi poświęcając funkcji dochodowej tego świadczenia.

## Ad 2.

W przewidzianym do dodania art. 57a, projektodawca proponuje przejściowe, chociaż zaplanowane na stosunkowo długi okres - pięciu lat, zamrożenie kwoty odliczeń od podstawy opodatkowania wydatków na cele budowlane i remontowe. Obowiązujący od dnia wejścia w życie ustawy, limit odliczeń na cele budowlane, o których mowa w art 26 ust. 1 pkt 5 lit. b-f obowiązującej ustawy, aktualnie w kwocie 511 mln starych złotych, w całym okresie następnych pięciu lat (zgodnie z projektem) nie będzie mógł przekroczyć 600 mln (6 tys.) zł. Przy rosnących ustawicznie cenach w budownictwie, nie należy oczekiwać aby zwiększony o 60 mln starych zł limit odliczeń budowlanych wpłynął na podejmowanie decyzji inwestycyjnych w stopniu ożywiającym dynamikę usług i produkcji materiałów budowlanych.

Limit odliczeń remontowych założony w projekcie jest korzystniejszy dla właścicieli budynków mieszkalnych. Nie można natomiast zauważyć polepszenia sytuacji osób remontujących mieszkania. Na rok 1996 planuje się limit odliczenia z tego tytułu w kwocie 20 mln starych zł (za rok bieżący - 18.600 tys.), na 5 najbliższych lat - łącznie 60 mln st. zł, podczas gdy już w latach 1992 - 1993 limit ten wynosił 74.200 tys. zł. Trudno w kontekście tych liczb dostrzec realność wzrostu wpływów podatkowych do budżetu Państwa od przedsiębiorstw budowlanych oraz producentów materiałów



budowlanych z tytułu wzrostu ich produkcji wywołanego zwiększonym popytem, szczególnie wobec ograniczenia projektowanym rozporządzeniem Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa prac remontowych i adaptacyjnych, z tytułu których wydatki podlegają omawianemu odliczeniu. Ponieważ jednak nie należy spodziewać się zbytniego uszczerbku dla budżetu z powodu znaczącego wzrostu odpisów budowlanych i remontowych, można zgodzić się ze stanowiskiem twórców projektu, iż wprowadzenie nowych regulacji nie wywoła istotnych skutków budżetowych. Wśród proponowanych zmian nie ma przepisów dotyczących zmiany skali ani stawek podatkowych, należy więc domniemywać, że w roku 1996 będą obowiązywać dotychczasowe stawki i skala, z uwzględnieniem aktualizacji skali zgodnie z art. 27 ust. 4 nowelizowanej ustawy.

## II. Część szczegółowa

Do art. 1 projektu

1. Nie kwestionując zasadności merytorycznej proponowanego w punkcie 2 projektu do dodania w art. 16 ust. 3 nowelizowanej ustawy ustępu 3, rodzi się wątpliwość co do sposobu realnej wyceny odstąpionych nieodpłatnie do użytkowania rzeczy ruchomych.
2. Projektowane w punkcie 3 lit. c projektu zwolnienie, jest jak rozumiem, uregulowaniem szczególnym w stosunku do generalnej zasady opodatkowania osób zagranicznych, sformułowanej w art. 3 i 4 nowelizowanej ustawy (przy uwzględnieniu umów międzypaństwowych o unikaniu podwójnego opodatkowania), które jak wynika z treści ostatniego zdania pkt. 5 na s. 5 uzasadnienia, ma zastąpić odnośne postanowienia pozaustawowych aktów wykonawczych. Trudno wywnioskować, jakie akty projektodawca ma na myśli. Zbliżone przedmiotem regulacji (nie jest to jednak zakres przedmiotowy identyczny) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 kwietnia 1992 r. w sprawie podatku dochodowego od niektórych rodzajów zagranicznych osób fizycznych i osób prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą (Dz. U. Nr 32, poz. 137 i z 1993 r. Nr 42, poz. 195), nie straci po ewentualnym uchwaleniu projektowanego przepisu ważności, z uwagi na odrębność regulacji i odrębną podstawę ustawową (ustawa o zobowiązaniach podatkowych).
3. W punkcie 4 lit. a projektu, w zmianie do art. 22 ust. 7 pkt 2 nowelizowanej ustawy, zakres delegacji dla Ministra Finansów został określony w sposób mało konkretny i zwężony, a jednocześnie niejasny. Szczególnie niezrozumiałe jest upoważnienie do wprowadzenia obowiązku płacenia odsetek przy zmianie zasad zaliczania składników majątkowych do środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Niepokojący jest fakt ustanowienia tego obowiązku drogą pozaustawową a także (na co wskazuje redakcja przepisu delegującego) ewentualność naruszenia zasady *lex retro non agit* (prawo nie może obowiązywać wstecz).
4. W punkcie 5 lit. b projektu należałoby jaśniej sformułować przewidziany do dodania w art. 23 nowelizowanej ustawy punkt 53 od słów "w razie sprzedaży". Zważywszy, że artykuł ten stanowi katalog tytułów nie zaliczanych do kosztów uzyskania przychodu należałoby jasno określić, co jest tym kosztem w razie przedmiotowej sprzedaży.

5. W punkcie 9 projektu, w proponowanym do dodania art. 30a ust. 3, zakłada się, że ewentualna strata poniesiona ze sprzedaży papierów wartościowych, rozliczana będzie według ogólnej zasady, czyli w okresie trzech najbliższych lat, z dochodów uzyskanych z tego samego źródła. Pojawia się pytanie, jak podatnik ma postąpić, gdy poniosłszy stratę nie kontynuuje przedmiotowych transakcji?  
Pod względem techniki legislacyjnej analizowany projekt nie budzi zastrzeżeń.

*Opracowała: Wanda Wojnowska-Ciodyk*

*Warszawa, dnia 31 sierpnia 1995 r.*

## **Opinia prawna**

### **dotycząca projektów ustaw: o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 1054) oraz o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Druk Sejmowy nr 1108)**

Oba przedłożone projekty, mimo iż każdy z nich wprowadza zmiany do innej ustawy podatkowej dotyczą w zasadzie tej samej kwestii, mianowicie stworzenia mechanizmu zmierzającego do poprawy sytuacji istniejącej w budownictwie mieszkaniowym w Polsce.

Pierwszy z projektów - projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 1054) zmierza do zwiększenia kwoty wydatków, które można ponieść na cele remontowe i modernizację budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego zajmowanego na podstawie tytułu prawnego (art. 26 ust 1 pkt 5 lit. g), które można odliczyć od podstawy opodatkowania.

Obecnie obowiązująca regulacja w tej materii przewiduje następujący mechanizm: "kwota odliczeń z tytułu wydatków faktycznie poniesionych na cele określone w ust. 1 pkt 5 lit. g nie może w każdym roku podatkowym przekroczyć 15% kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału obowiązującej w tym roku skali podatkowej. Odliczenie może być dokonane, jeżeli suma tych wydatków wynosi co najmniej 2% kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału obowiązującej w tym roku skali podatkowej" (art. 26 ust. 4). Obecnie jest to suma 1 860 zł.

Proponowana zmiana przewiduje mechanizm, który pozwoli na zwiększenie kwoty wydatków, podlegających odliczeniu od podstawy opodatkowania, na cele remontowe i modernizacyjne lokali mieszkalnych i budynków mieszkalnych.

Uzależnia ona bowiem kwotę odliczeń nie od wysokości pierwszego przedziału skali podatkowej, lecz od iloczynu 70 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego ustalonego dla celów obliczenia premii gwarancyjnej od wkładów na oszczędnościowych książeczkach mieszkaniowych za III kwartał roku poprzedzającego rok podatkowy. Suma odliczeń zgodnie z proponowaną nowelizacją nie może przekraczać w okresie trzyletnim 20% tak ustalonej kwoty.

Jest to rozwiązanie korzystniejsze dla podatników od obecnie obowiązującego, ponieważ prowadzi do zwiększenia sumy będącej przedmiotem odliczenia od podstawy opodatkowania na cele remontowe.

Drugi z przedłożonych projektów (Druk Sejmowy nr 1108) przewiduje wprowadzenie zmiany do art. 51 ust. 1 pkt 2 (projektodawca błędnie powołał art. 51 pkt 2), zmierzającej do utrzymania preferencji podatkowych na materiały i usługi budowlane. Wprowadzenie powyższej zmiany nie stwarza problemów natury prawnej.

Przedstawione projekty nie są sprzeczne z dotychczasowym ustawodawstwem. Nie wpływają one na zmianę systemu podatkowego w naszym kraju lecz są jedynie następstwem określonej polityki, która w tym przypadku zmierza do zmniejszenia kosztów budowy nowych oraz modernizacji i remontów starych mieszkań ponoszonych realnie przez społeczeństwo.

Na zakończenie należy wskazać, iż drugi z przedłożonych projektów wymaga uzupełnienia powołania nowelizowanego przepisu. Ponadto w uzasadnieniu do tegoż

projektowi zabrakło przedstawienia obciążeń finansowych związanych z projektowaną nowelizacją.

*Opracował: Dariusz Chrzanowski*

*Warszawa, dnia 30 sierpnia 1995 r.*

## **Opinia prawna**

**do projektu ustawy zmieniającej ustawę o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Druki Sejmowe nr nr: 1104, 1108, 1109, 1114, 1144)**

### **I. Druk Sejmowy nr 1104**

1. Projektowana zmiana nie narusza wymogów prawa Wspólnot Europejskich ani przepisów konstytucyjnych oraz innych przepisów ustawowych.
2. Wprowadzenie od 1.01.1998 r. zmiany w załączniku nr 5 wymusza także konieczność zmiany od tej daty art. 51 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy oraz przepisów wykonawczych do ustawy (rozporządzenie Ministra Finansów z 12 maja 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu, trybu oraz sposobu ustalenia różnicy podatku od towarów oraz świadczenia niektórych usług (Dz. U. Nr 39, poz. 179).
3. Doprecyzowania wymaga art. 2 projektu (odesłanie nie tylko do punktu, ale także artykułu).

### **II. Druk Sejmowy nr 1108**

1. Projektowana zmiana nie narusza wymogów prawa Wspólnot Europejskich, przepisów konstytucyjnych i innych przepisów ustawowych.
2. Doprecyzowania wymaga art. 1 projektu, poprzez zastąpienie zwrotu "w art. 51, pkt. 2", zwrotem "w art. 51 ust. 1 pkt 2".

### **III. Druk Sejmowy nr 1109**

1. Projektowane zmiany nie naruszają wymogów prawa Wspólnot Europejskich, przepisów konstytucyjnych oraz przepisów innych ustaw oraz są zgodne z zasadami poprawnej techniki legislacyjnej.

### **IV. Druk Sejmowy nr 1114**

1. Projektowana zmiana nie narusza wymogów prawa Wspólnot Europejskich, przepisów konstytucyjnych oraz przepisów innych ustaw oraz jest zgodna z zasadami poprawnej techniki legislacyjnej.
2. Należy zgodzić się z uzasadnieniem projektu, wskazującym na sprzeczność dotychczasowego zapisu z konstytucyjną zasadą równości, prawem Unii Europejskiej i Układu Europejskiego oraz "Strategią dla Polski".

### **V. Druk Sejmowy nr 1144**

1. Projektowane zmiany nie naruszają wymogów prawa Wspólnot Europejskich, przepisów konstytucyjnych oraz przepisów innych ustaw.

2. Względy poprawnej techniki legislacyjnej wymagają redakcyjnego dopracowania projektu zmiany:

- niepotrzebnie użyto słowa "nowy" w odniesieniu do art. 38a, bowiem w obowiązującej ustawie nie ma art. 38a, a więc nie jest on zastąpiony przez "nowy" przepis;
- niejasne jest odesłanie do załącznika 6 poz. 1;
- nie jest precyzyjnie wyjaśnione pojęcie bezpośredniego związku z działalnością rolniczą;
- zawarty w ust. 2 zwrot "zakupy podmiotów" narusza zasady poprawnej pisowni;
- ust. 1 i 2 powinien zostać połączony w jeden przepis i np. brzmieć następująco: "Podmiotom prowadzącym gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym przysługuje zwrot akcyzy z tytułu zakupu paliw do silników, określonych pod poz. 1 w załączniku nr 6 do niniejszej ustawy";
- ust. 3 powinien zostać przeredagowany językowo;
- w ust. 3 należy sprecyzować, o jakim rodzaju posiadania mówi ten przepis (czy dotyczy to wszystkich rodzajów posiadania, a więc także zależnego?).

W opinii pominięto celowość wprowadzenia zmian przepisów, zawartych w poszczególnych projektach.

*Dr hab. Witold Olszowy*

*Warszawa, 30 sierpnia 1995 r.*

## Opinia prawna

do projektów ustaw o zmianie 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.) -  
Druki Sejmowe nr nr 1104, 1109, 1114, 1144 i 1211

### 1. Druk Sejmowy nr 1109

Projekt zawarty w Druku Sejmowym nr 1109 związany jest z wygaśnięciem terminów przewidzianych w art. 50 pkt 1 (w projekcie ustawy zostały błędnie użyte słowa "art. 50 ust. 1" - artykuł ten nie posiada ustępów, posiada dwa punkty) i art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym i ma na celu ich przedłużenie o kolejne trzy lata.

Termin określony w art. 50 pkt 1 ustawy dotyczy okresu obowiązywania ustalonej przez Ministra Finansów listy towarów i usług, do których stosuje się stawkę 0%, oraz przypadki, gdy sprzedaż towarów do wolnych obszarów i składów celnych jest traktowana na równi z eksportem.

W upoważnieniu zawartym w art. 50 pkt 1 ustawy mowa jest ogólnie o towarach i usługach. Dlatego też w **Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 grudnia 1994 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 133, poz. 688 i z 1995 r. Nr 41, poz. 212)** stawka 0% podatku zastosowana została w stosunku do wielu towarów i usług, w większości nie związanych z budownictwem mieszkaniowym (Minister Finansów jak dotąd nie określił przypadków, gdy sprzedaż towarów do wolnych obszarów celnych i składów celnych jest traktowana na równi z eksportem, w zamian ustalając stawkę 0% podatku do sprzedaży towarów do wolnych obszarów celnych umiejscowionych na terenie lotniczego, morskiego lub rzeczno-przebiegu granicznego, przeznaczonych do sprzedaży podróżnym - § 43 ust. 1 rozporządzenia).

Należy mieć na uwadze, że proponowane przez projektodawców przedłużenie obowiązywania terminu określonego w art. 50 pkt 1 ustawy nie jest równoznaczne z przedłużeniem okresu obowiązywania stawki podatku 0% do sprzedaży lokali mieszkalnych przewidzianego w rozporządzeniu (okres ten jest w rozporządzeniu Rady Ministrów wyraźnie określony do dnia 31 grudnia 1995 r. - § 54 ust. 1 rozporządzenia), jest to jedynie przedłużenie okresu na jaki Minister Finansów może ustalić listę towarów i usług do których stosuje się stawkę 0%, oraz przypadki, gdy sprzedaż towarów do wolnych obszarów i składów celnych jest traktowana na równi z eksportem.

Wydaje się, że w wypadku przyjęcia proponowanej poprawki Minister Finansów może zachować się w trojaki sposób:

1) nie skorzystać z upoważnienia zawartego w omawianym przepisie - jest to uprawnienie, nie obowiązek - i wtedy preferencyjna stawka podatku w stosunku do sprzedaży lokali mieszkalnych wygaśnie w terminie przewidzianym w § 54 ust. 1 rozporządzenia, tj. 31 grudnia 1995 r.,

2) znowelizować rozporządzenie, przedłużając okres obowiązywania preferencyjnej stawki podatku w stosunku do sprzedaży lokali mieszkalnych poprzez zmianę terminu przewidzianego w § 54 ust. 1 rozporządzenia,

3) ustalić nową listę towarów i usług, o których mowa w upoważnieniu.

Ponadto, jak wcześniej wskazałem, w upoważnieniu zawartym w art. 50 pkt 1 ustawy mowa jest ogólnie o towarach i usługach. Dlatego też w przypadku utrzymania obecnej listy lub ustalenia nowej, Minister Finansów może umieścić na niej różne towary i usługi, także nie związane z budownictwem mieszkaniowym. Z uzasadnienia do projektu ustawy nie wynika, aby było to zgodne z intencją projektodawców, którzy potrzebę nowelizacji uzasadniają jedynie koniecznością wsparcia budownictwa mieszkaniowego.

Należy także wskazać, iż omawiana preferencyjna stawka podatku dotyczy nie (jak wskazali projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy) "sprzedaży lokali mieszkalnych", ale "sprzedaży lokali mieszkalnych przez podatników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie budownictwa mieszkaniowego lub usług mieszkaniowych" - por. § 54 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów .

Projektodawcy proponują także przedłużenie o trzy lata terminu określonego w art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy - chodzi o okres opodatkowania podatkiem od towarów i usług według stawki 7%:

- a) materiałów budowlanych i usług (robót) określonych w załączniku nr 5 do ustawy (z zastrzeżeniem art. 50 ustawy),
- b) robót budowlano-montażowych oraz remontów związanych z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą,
- c) obiektów budownictwa mieszkaniowego lub ich części, z wyjątkiem lokali użytkowych.

W przypadku tego artykułu nie ma wątpliwości, jakie związane są z propozycją nowelizacji art. 50, dotyczy on utrzymania preferencji podatkowych w stosunku do materiałów i usług związanych z budownictwem mieszkaniowym i zgodny jest z intencją projektodawców przedstawioną w uzasadnieniu do projektu.

Projekt ustawy zawiera kilka drobnych niedociągnięć redakcyjnych, np. w art. 1 pkt 1 należy wyraz "*ust.*" zastąpić wyrazem "*pkt*" - jak wcześniej wspomniałem, art. 50 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym nie posiada ustępów, lecz punkty.

Proponowane zmiany są zgodne z intencją projektodawców, przedstawioną w uzasadnieniach do projektów, tj. mają sprzyjać rozwojowi budownictwa mieszkaniowego (z zastrzeżeniem uwag dotyczących propozycji nowelizacji art. 50 pkt 1 ustawy).

Uzasadnienie dołączone do projektu ustawy nie zawiera omówienia skutków finansowych wejścia w życie projektowanych zmian.

## **2. Druk Sejmowy nr 1104**

Projekt zawarty w Druku Sejmowym nr 1104 dotyczy tej samej problematyki (tj. preferencji podatkowych dla budownictwa mieszkaniowego), co projekt omówiony powyżej, choć różni się zakresem proponowanych zmian i przewiduje przedłużenie o dwa lata terminu przewidzianego w art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym oraz zmianę tytułu załącznika nr 5 do tej ustawy - zał. nr 5 stanowi listę materiałów i usług (a nie usług, jak podali wnioskodawcy w



uzasadnieniu do projektu) budowlanych, których sprzedaż jest objęta stawką podatku w wysokości 7%.

Propozycja nowelizacji art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy nie budzi wątpliwości prawnych i zgodna jest z intencją projektodawców, tj. zwiększa (a w zasadzie przedłuża okres obowiązywania) preferencje podatkowe dla budownictwa mieszkaniowego.

Natomiast propozycja nowelizacji załącznika nr 5 (obniżenie stawki VAT z 7% do 0% dla ujętych na tej liście materiałów i usług) nie jest tak jednoznaczna. Załącznik nr 5 stanowi wykaz materiałów i usług budowlanych, których sprzedaż jest objęta stawką podatku w wysokości 7%, bez zastrzeżenia, że chodzi o materiały i usługi dla budownictwa mieszkaniowego. Tak więc, zmniejszenie stawki VAT obejmie materiały i usługi budowlane, niezależnie od tego, o jakie budownictwo chodzi i tylko część tych materiałów i usług trafi do budownictwa mieszkaniowego. Z uzasadnienia dołączonego do projektu nie wynika, aby taka była intencja projektodawców, wydaje się, iż zamiarem projektodawców jest objęcie preferencyjną stawką podatku wyłącznie materiałów i usług dla budownictwa mieszkaniowego.

Z fragmentu uzasadnienia do projektu ("istnieje potrzeba utrzymania w okresie przejściowym dotychczasowych ulg w podatku VAT dla budownictwa za okres 2 lat, by po tym okresie od 1 stycznia 1998 r. stawka VAT dla usług wymienionych w załączniku Nr 5 wynosiła "0%") oraz z terminu wejścia w życie nowelizacji tytułu załącznika nr 5 (zmiana tytułu załącznika ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 1998 r., podczas gdy czas obowiązywania załącznika ma być przedłużony zaledwie do dnia 31 grudnia 1997 r.), wnioskuję, że intencją projektodawców było, aby po upływie terminu przewidzianego w art. 51 ust. 1 pkt 2, tj. okresu obowiązywania listy nr 5, lista ta obowiązywała nadal i to z obniżoną stawką VAT z 7% do 0%. Obawiam się, że jest to niemożliwe. Okres obowiązywania załącznika nr 5 określony jest w art. 51 ust. 1 pkt 2 (załącznik nr 5 wymieniony jest w tym przepisie pod lit. a) i po upływie terminu przewidzianego w tym przepisie, lista przestaje obowiązywać. Zgodnie z projektem ustawy zmieniony zostałby jedynie tytuł załącznika, który przestał obowiązywać. Ponadto należy wskazać, że w stosunku do materiałów i robót budowlanych wymienionych w załączniku nr 5 stosuje się stawkę podatku VAT 7% z mocy przepisu art. 51 ust. 1 pkt 2, tytuł załącznika ma charakter czysto informacyjny (nie jest przepisem prawa) i jego nowelizacja nie zmieni stawki podatku jaka jest związana z tą listą.

Projekt ustawy zawiera kilka drobnych niedociągnięć redakcyjnych, np. w art. 1 po tytule nowelizowanej ustawy należy w nawiasie podać rok, numer i pozycję w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz rok, numer i pozycję w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej każdego aktu nowelizującego tę ustawę. Treść art. 2 proponowałbym zmienić np. na " *Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1996 r., przepis art. 1 pkt 2 wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1998 r.*" (z zastrzeżeniem uwag dotyczących nowelizacji tytułu załącznika nr 5) - w obecnym brzmieniu ustawa ma dwie daty wejścia w życie.

Uzasadnienie dołączone do projektu ustawy nie zawiera omówienia skutków finansowych wejścia w życie projektowanych zmian, chyba, żeby za takie omówienie uznać zdanie "Wnoszony projekt w najbliższym czasie nie spowoduje istotnych skutków finansowych dla budżetu państwa".

### 3. Druk Sejmowy nr 1114

Projekt zawarty w Druku Sejmowym nr 1114 dotyczy stawki podatku VAT, jaka ma zastosowanie do usług pośrednictwa w zakresie ubezpieczeń.

Obecnie, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, zwolnione jest od podatku od towarów i usług świadczenie usług wymienionych w załączniku nr 2 do tej ustawy. W załączniku nr 2 pod poz. 13 ujęte są "Usługi w zakresie finansów i ubezpieczeń, z wyłączeniem:

- pośrednictwa w zakresie ubezpieczeń,
- usług polegających na oddaniu w odpłatne użytkowanie rzeczy,
- działalności lombardów, z wyjątkiem usług świadczonych przez banki".

Projekt przewiduje wykreślenie wyrazów "pośrednictwa w zakresie ubezpieczeń", przez co usługi te stałyby się wolne od podatku VAT.

Potrzebę zaproponowanej nowelizacji projektodawcy motywują:

- 1) niezgodnością obecnego rozwiązania z Konstytucją,
- 2) niezgodnością obecnego rozwiązania z dyrektywą EWG,
- 3) dezorganizacją rynku ubezpieczeń,
- 4) obniżeniem dochodów budżetu państwa.

Argument niezgodności obecnego stanu prawnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej jest, moim zdaniem, wątpliwy. Wnioskodawcy, wskazują w uzasadnieniu do projektu ustawy, iż płacenie podatków, podczas gdy inni ich nie płacą, jest "*nierównością wobec prawa*", "*nierównoprawnym potraktowaniem*", wręcz "*dyskryminacją określonej grupy osób i podmiotów*". Idąc dalej tym tokiem rozumowania należałoby jednak jako naruszające Konstytucyjną zasadę równości wobec prawa określić wszystkie istniejące ulgi podatkowe, zwolnienia podatkowe oraz zróżnicowanie stawek podatkowych. Generalną zasadą (normalną sytuacją) jest powszechność płacenia podatku, tak więc o dyskryminującym działaniu, wprowadzającym nierówność wobec prawa można mówić, gdy się kogoś z płacenia podatku zwalnia.

Wnioskodawcy powołują się także na niezgodność obecnego rozwiązania z "dyrektywą EWG", nie wskazując jednak jaką dyrektywę mają na myśli, w związku z czym nie jestem w stanie ustosunkować się do tego zarzutu.

Pozostałe zarzuty mają charakter pozaprawny.

Projekt ustawy zawiera kilka drobnych niedociągnięć redakcyjnych, np. w art. 1 można wykreślić wyrazy "*wprowadza się następującą zmianę*" oraz wyrazy "*skreśla się po dwukropku pierwszy wiersz:*" zamienić na "*skreśla się wyrazy*".

### 4. Druk Sejmowy nr 1144

Projekt zawarty w Druku Sejmowym nr 1144 dotyczy wprowadzenia możliwości zwrotu akcyzy podmiotom, które dokonują zakupu paliwa na cele związane z produkcją rolniczą.

Obecnie jedynym aktem przewidującym szczególne traktowanie paliwa na cele rolnicze jest **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie**

**szczegółowych zasad, zakresu i trybu udzielania dopłat do oprocentowania kredytów na cele rolnicze (Dz. U. Nr 19, poz. 92) wydane na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 1995 r. o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych (Dz. U. Nr 13, poz. 60).** Zgodnie z tym rozporządzeniem ze środków budżetu Państwa mogą być udzielane dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych na zakup paliwa na cele rolnicze (§ 1 pkt 6 tego rozporządzenia). Nie jest więc trafne stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu, że "aktualne uregulowania prawne nie przewidują szczególnego traktowania oleju napędowego dla rolnictwa".

Na tle proponowanego rozwiązania powstaje pytanie o zasadność uprzywilejowania jednej grupy zawodowej (działu gospodarki) w stosunku do innych - argumenty, jakie podnoszą projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy, w zasadzie można zastosować do każdej grupy zawodowej (każdego działu gospodarki). Większość tych argumentów przemawia raczej za obniżeniem (zniesieniem) akcyzy w ogóle, niż tworzeniem uprzywilejowanych grup zawodowych.

Projekt ustawy zawiera kilka drobnych niedociągnięć redakcyjnych, np. w pierwszym zdaniu art. 1 należy skrót "dn." zastąpić wyrazem "dnia " oraz wyrazy "wprowadza się nowy" zastąpić wyrazami "po art. 38 dodaje się". Obecne brzmienie proponowanego art. 38a ust. 1 może sugerować, że chodzi o silniki, a nie o paliwo, przeznaczone na cele bezpośrednio związane z produkcją rolniczą, należałoby to zdanie przeredagować. Uzasadnienie dołączone do projektu ustawy nie zawiera omówienia skutków finansowych wejścia w życie projektowanych zmian.

## **5. Druk Sejmowy nr 1211**

Projekt zawarty w Druku Sejmowym 1211 związany jest z upływem okresu obowiązywania preferencyjnej stawki VAT 0% w stosunku do "zamawianych przez Ministra Obrony Narodowej i przyjmowanych przez odbiór wojskowy towarów i usług wojskowych określonych w odrębnej liście zatwierdzonej przez Ministra Finansów" - § 45 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 grudnia 1994 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 133, poz. 688 i z 1995 r. Nr 41, poz. 212) i ma na celu przedłużenie tego okresu do końca 1999 roku.

Projekt ustawy zgodny jest z intencją projektodawców, tj. przedłuża okres obowiązywania preferencyjnej stawki VAT w stosunku do zamawianych przez Ministra Obrony Narodowej towarów i usług.

Niezupełnie jednak zgodne z prawdą jest, iż "proponowane rozwiązanie podtrzymuje stan dotychczasowy", jak projektodawcy wskazują w uzasadnieniu do projektu ustawy, a to z dwóch powodów:

Po pierwsze, projektodawcy proponują przyjęcie zapisu w brzmieniu: "*Do końca 1999 r. stawkę podatku 0% stosuje się do zamawianych przez Ministra Obrony Narodowej **lub osoby przez niego upoważnione** i przyjmowanych przez odbiór wojskowy, **krajowych towarów i usług, określonych w odrębnej liście zatwierdzonej przez Radę Ministrów**"* (pogrubienia moje) - jak widać przepis ten w kilku miejscach różni się od przepisu dotychczas obowiązującego:

- rozszerzony został krąg osób uprawnionych do składania zamówień na osoby upoważnione przez Ministra Obrony Narodowej,
- zakres stosowania preferencyjnej stawki podatku ograniczony został do krajowych towarów i usług - jest to zmiana w istotny sposób różnicująca dostępność krajowych i zagranicznych towarów i usług,
- pominięto zapis, że chodzi o towary i usługi "wojskowe" - czy oznacza to chęć objęcia preferencjami podatkowymi także towarów i usług o charakterze innym niż wojskowe?,
- lista towarów i usług, zgodnie z propozycją projektodawców, ma być zatwierdzana przez Radę Ministrów, a nie jak dotychczas przez Ministra Finansów - jest to zmiana istotna, oznaczająca ograniczenie kompetencji Ministra Finansów na rzecz Rady Ministrów.

Po drugie, projektodawcy proponują, aby proponowany przepis umieścić w ustawie o podatku od towarów i usług (jako kolejny ustęp artykułu 50), podczas gdy dotychczasowy przepis znajdował się w rozporządzeniu Ministra Finansów wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 50 pkt 1 tej ustawy, zgodnie z którym, Minister Finansów może na okres nie dłuższy niż 3 lata ustalić listę towarów i usług do których stosuje się stawkę podatku 0%. Proponowane przez projektodawców umiejscowienie tego przepisu niewątpliwie "wzmocni" jego pozycję. Ocena właściwości takiego rozwiązania zależy od rangi przypisywanej danemu zagadnieniu, być może problem preferencji podatkowych dla zamówień wojskowych jest na tyle ważny, że jego rozwiązanie wymaga umocowania ustawowego?

Ponadto, jak sami projektodawcy wskazują w uzasadnieniu do projektu ustawy, zmiana stawek podatku VAT na wyroby i usługi wojskowe została zrekompensowana resortowi Obrony Narodowej w przyznanym limicie funduszy na 1996 r. (nie jestem w stanie określić, czy przyznana rekompensata jest wystarczająca, także projektodawcy nie przytaczają żadnych danych na ten temat, ograniczając się do stwierdzenia, że "resort ON będzie i tak zmuszony część swego budżetu przeznaczyć na pokrycie skutków wzrostu tych stawek") - projektodawcy nie wskazują, czy ewentualne przyjęcie projektu ustawy oznaczać będzie zmniejszenie przyznanego limitu funduszy MON na 1996 r. o rekompensatę za zmianę stawki VAT?

Projekt ustawy zawiera kilka drobnych niedociągnięć redakcyjnych, np. w art. 1 chyba niepotrzebnie został wyróżniony pkt 1) (z pominięciem ustępów), jeżeli artykuł ten nie zawiera innych punktów?

Uzasadnienie dołączone do projektu ustawy nie zawiera omówienia skutków finansowych wejścia w życie projektowanych zmian, poza wskazanymi wyżej.

*Opracował: Waldemar Kamiński*

*Warszawa, 5 września 1995 r.*

**Opinia prawna  
do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym  
(Druk Sejmowy nr 1019)**

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym (Druk Sejmowy nr 1019) zmierza do modyfikacji art. 12 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (j.t. Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431; zm. Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3).

1. Projektodawca ogranicza, przysługujące dotychczas na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, zwolnienie od podatku rolnego gruntów nabytych w drodze kupna w celu utworzenia nowego gospodarstwa lub powiększenie istniejącego oraz objętych w trwałe zagospodarowanie gruntów Państwowego Funduszu Ziemi i gruntów tego Funduszu przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W dotychczas obowiązującym brzmieniu wskazanego przepisu zwolnienie tych gruntów od podatku przez okres pięciu lat było bezwarunkowe. W projekcie wprowadza się ograniczenie obszarowe - do 100 hektarów w przypadku utworzenia nowego gospodarstwa lub do powierzchni gruntów - w wymiarze uzupełniającym obszar posiadanego już gospodarstwa do 100 hektarów.

Redakcja projektowanego przepisu wskazuje, iż z zawartej w nim preferencji, odnoszącej się do gruntów znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, nie skorzystają podatnicy obejmujący w trwałe zagospodarowanie grunty przejęte przez Agencję WRSP z innych źródeł niż PFZ. Natomiast określenie "nabyte", nie ogranicza, jak należy sądzić, źródeł transakcji ani kontrahentów.

Proponowane preferencje podatkowe w stosunku do niektórych tylko gruntów, a szczególnie ich łączenie ze 100-hektarowym gospodarstwem rolnym, stanowi określony element polityki rolnej, który nie może być przedmiotem oceny prawnej.

2. Ograniczenie omawianego zwolnienia wymagałoby dodania do ustawy przepisu przejściowego, regulującego sytuację podatników, którzy nabyli prawo do zwolnienia na podstawie dotychczas obowiązującego przepisu.

3. Kontrowersyjne jest skreślenie ustępu 5 w art. 12 nowelizowanej ustawy. Brak zawartego w nim ograniczenia spowoduje możliwość kontynuacji zwolnienia podatkowego ponad ustanowiony w ust. 1 pkt 4 okres pięciu lat, który odnosi się przecież do obydwu tytułów - nabycia i objęcia w trwałe zagospodarowanie, co z pewnością jest pewną niekonsekwencją prawną.

4. Projektowana, ustawowo przyznana kompetencja dla rady gminy do ustalania innych zwolnień i ulg podatkowych, niż określone w ustawie, uzasadniona jest charakterem podatku rolnego, który w całości stanowi dochód gminy. Całkowicie natomiast niezrozumiałe jest stwierdzenie w uzasadnieniu, że projektowana kompetencja dla rad gmin proponowana jest "w zamian za wskazane dotychczas obowiązujące ustawowe zwolnienia i ulgi".

*Opracowała: Wanda Wojnowska-Ciodyk*

*Warszawa, 11 września 1995 r.*

## **Opinia prawna**

**do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 25 listopada 1993 r. o podatku importowym od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy (Dz. U. Nr 123, poz. 551 i z 1994 r. Nr 132, poz. 669) -  
(Druk Sejmowy nr 1163)**

Projekt ustawy zawarty w Druku Sejmowym nr 1163 związany jest z upływem z dniem 31 grudnia 1995 r. okresu, w jakim obowiązuje podatek importowy (podatek od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy) i zakłada przedłużenie tego okresu do dnia 31 grudnia 1996 r., przy jednoczesnym obniżeniu stawki tego podatku z 5% (obecnie) do 3% (w okresie od dnia 1 stycznia 1996 r. do dnia 31 grudnia 1996 r.). Pozostałe zmiany mają charakter czysto techniczny.

Przedstawiony projekt ustawy jest sformułowany poprawnie i zgodny z intencją projektodawców, przedstawioną w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Argumentacja przedstawiona przez projektodawców ma charakter pozaprawny (dotyczy bilansu płatniczego Polski), w związku z czym pozostawiam ją bez komentarza.

*Opracował: Waldemar Kamiński*

*Warszawa, 8 sierpnia 1995 r.*

## **Opinia prawna**

### **w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o kontroli skarbowej i niektórych innych ustaw wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych (Druk Sejmowy nr 1175)**

#### **I. Celowość zmiany ustawy o kontroli skarbowej:**

1. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że potrzeba jej zmiany jest podyktowana wyłącznie koniecznością poprawienia skuteczności i efektywności kontroli skarbowej w zakresie zwalczania "szarej strefy". Tymczasem oprócz tych względów są też i inne, jak np. niedoskonałość przepisów ustawy i wątpliwa ochrona prawna kontrolowanych. Nowelizacja ustawy powinna być oparta na dodatnich i ujemnych doświadczeniach w zakresie funkcjonowania kontroli skarbowej.

2. W uzasadnieniu projektu chyba przez nieporozumienie, błędnie pojmuje się skutki finansowe wprowadzenia projektowanych zmian. Jest bowiem wielce wymownym, że odnosi się je jedynie do wydatków na wypłatę dodatków skarbowych. Nie podaje się natomiast, w jakich relacjach pozostają takie wielkości, jak np. wydatki na urzędy kontroli skarbowej, a ich wyniki kontroli, mierzone jednak kwotami zobowiązań podatkowych, których wysokość została potwierdzona utrzymanymi w mocy decyzjami podatkowymi urzędów i izb skarbowych. Między bowiem ustaleniami poczynionymi przez urzędy kontroli skarbowej a prawomocnymi decyzjami podatkowymi istnieją niejednokrotnie olbrzymie różnice, wskazujące na to, że ustalenia kontroli skarbowej nie były prawidłowe. Mam wrażenie, że w pewnej mierze projekt ustawy zmierza ku temu, aby wyeliminować z postępowania podatkowego organy podatkowe i całość władztwa w zakresie ustalenia kontroli, wymiaru i represji skoncentrować w gestii urzędów kontroli skarbowej. Do tego celu nie jest potrzebne jednak uzbrojenie pracowników urzędów kontroli skarbowej w broń palną, podsłuchy i inne środki, a także zwiększenie dodatków skarbowych dla pracowników kontroli skarbowej.

3. Ustawa o kontroli skarbowej była chybiona od samego początku. Pod jej rządami wyrosła przecież "szara strefa" podatkowa. Trzeba zmierzać przede wszystkim do zwalczania skutków "szarej strefy".

W pełni popieram propozycje rozszerzenia zakresu przedmiotowego kontroli skarbowej (art. 2 ust. 1 pkt 1a), a także kontroli źródeł pochodzenia majątku (art. 2 ust. 1 pkt 4 i art. 16 ust. 3), jak i propozycje zmiany w zakresie prowadzenia czynności operacyjno-wywiadowczych (jednakże bez niektórych technik i wyposażenia pracowników urzędu w broń palną). Jest też uzasadnienie dla dokonania zmian w kompetencjach Głównego Inspektora oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej (art. 10 i 11), a także w przepisach dotyczących inspektorów kontroli skarbowej (art. 39 ust. 1 pkt 4, ust. 2a, art. 42). Dyskusyjne są natomiast pozostałe propozycje, zwłaszcza zaś te, które mają prowadzić do eliminacji roli organów podatkowych oraz do dalszego pogorszenia sytuacji kontrolowanych.

#### **II. Zastrzeżenia dotyczące propozycji zmian:**

1. Art. 1 pkt 4 i art. 3 pkt 2 - jeśli urzędy kontroli będą mogły prowadzić dochodzenie w sprawach karnych skarbowych i to nie tylko w zakresie czynów ujawnionych w toku kontroli, to staną się organami ścigania, nie zaś organami kontroli, a to zmienia ich status ustrojowy.
2. Art. 1 pkt 10 i 11 - jeśli proponowane zmiany zostaną przyjęte, to w świetle wykładni Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej (pismo z dnia 22 VI 1995 r. ) zostaną naruszone przepisy art. 6 i 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ratyfikowanej przez Polskę. Odniesienie zaś propozycji zmian jedynie do podmiotów innych niż osoby fizyczne nie będzie zgodne z zasadą równości podmiotów gospodarczych.
3. Jeżeli proponowane zmiany zostaną przyjęte, to urzędy skarbowe nie będą w zasadzie potrzebne, bowiem urzędy kontroli skarbowej staną się organami podatkowymi I instancji. Co więcej, gdy decyzję w rozumieniu art. 24 ust. 2 projektu wyda inspektor zatrudniony w Ministerstwie Finansów, to będzie to decyzja w I instancji i parodią stanie się to, że rolę organu odwoławczego wypełniać będzie przełożony służbowy tego inspektora, czyli Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. W skrajnych wypadkach, które mogą być jednak praktyką nagminną, z procesu decyzyjnego mogą być całkowicie wyeliminowane urzędy i izby skarbowe, a Minister Finansów może być do niego włączony poza instancją (jako przełożony Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej). Oznacza to również, że postępowanie może toczyć się całkowicie poza systemem przepisów k.p.a. w sprawach zobowiązań podatkowych i zostać oparte głównie na przepisach projektowanej nowelizacji ustawy.
4. Proponowane w art. 24 ust. 2 projektu zróżnicowanie na "decyzje lub decyzję" oraz "wynik kontroli" nie jest poprawne metodologicznie, ponieważ zawsze kontrola powinna być podsumowana ustaleniami kontroli i wnioskami stąd płynącymi.
5. Jeżeli autorzy projektu wyjaśnią co oznacza pojęcie "wierzyciel obowiązków", użyte w art. 25 projektu, to może powrócić do mnie wiara, iż warto być wierzycielem.
6. Propozycje zawarte w art. 26 ust. 1 pkt 2 i w ust. 3 są parodią ochrony prawnej podatnika.
7. Przepis art. 28 projektu tylko pozornie jest zgodny z art. 24 ust. 2 pkt 1 projektu. Jeżeli bowiem organ kontroli dokonał ustaleń, których nie uwzględniono w decyzji organu podatkowego, to nie wystarczy sporządzić tylko "wynik kontroli". Czasami może to być podstawa do wznowienia postępowania podatkowego i wyłączenia decyzji podatkowej. Śmieszne jest jednak to, że w art. 28 proponuje się pominąć kontrolowanego i nie dostarczyć mu "wyniku kontroli".
8. Jestem całkowicie przeciwny wyposażeniu "pracowników operacyjnych" urzędu kontroli skarbowej w "prawo posiadania broni palnej i użycie jej w obronie koniecznej lub w stanie wyższej konieczności". Żałosne jest też zalecenie użyte w art. 36 ust. 6 projektu, aby "użycie broni palnej powinno nastąpić (podkr. - C.K.) w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę ..."(!). Jakich wartości mają chronić przy pomocy broni palnej "pracownicy operacyjni" urzędu kontroli skarbowej: swojego życia i zdrowia czy dochodów budżetowych? Czy nie wystarczy skorzystanie z pomocy organów, o których mowa w art. 36 ust. 7 projektu?
9. Nie ma żadnych powodów, aby pracownicy kontroli skarbowej, którzy nie są inspektorami, pobierali miesięczny dodatek skarbowy, stanowiący aż 50% wysokości



ich wynagrodzenia. Za co wobec tego otrzymują wynagrodzenie? Skoro jest ono niskie w stosunku do ich pracy, to trzeba je podwyższyć (na zasadach obowiązujących całą sferę budżetową). Wobec tego art. 1 pkt 22 nie zasługuje na uchwalenie.

10. Nie ma powodu zachęcać do płatnych współpracowników kontroli skarbowej (art. 37 ust. 2), a tym bardziej wypłacać im odszkodowanie (art. 37 ust. 3). Takich spraw nie normuje się prawnie, ponieważ kompromitują system prawny Państwa oraz jego ustrój.

11. Nie ma powodów dla uwzględnienia propozycji zawartych w art. 2 i 3 pkt 2. Natomiast w art. 4 budzi wątpliwości znaczenie zwrotu "na określony dzień". Czy to np. może znaczyć, że pracownik urzędu skarbowego może zażądać, aby podatnik podał dokładnie swój stan majątkowy w dniu wskazanym przez pracownika, a więc także w okresie 3 lub 5 lat przed upływem okresu przedawnienia wymiaru podatku? W art. 6 nie wymieniono zmian ustawy o działalności gospodarczej dokonanych w 1995 r. (Dz. U. Nr 60 i 85).

12. Pojęcie "utrudnia" zawarte w art. 106 ustawy karno-skarbowej jest nieprecyzyjne i sprzyja działaniom nękającym kontrolowanego.

13. Okres 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy jest zbyt krótki jako *vacatio legis*.

### **III. Ocena projektów aktów wykonawczych do ustawy o kontroli skarbowej**

1. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad przyznawania prawa do posiadania broni ... nie jest potrzebne, ponieważ:

a) nie jest celowe przyznanie takiego prawa pracownikom urzędów kontroli skarbowej,

b) kwestia jest już prawnie unormowana w oparciu o przepisy ustawy z dnia 31 I 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz. U. Nr 6, poz. 43 z późn. zm.) w aktach wykonawczych (Dz. U. z 1990 r. Nr 76, poz. 452, zm.: z 1994 r. Nr 5, poz. 22; Dz. U. z 1990 r. Nr 76, poz. 451; Dz. U. z 1990 r. Nr 76, poz. 453, zm.: z 1994 r. Nr 9, poz. 35).

2. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie określenia zasad, wysokości i trybu przyznawania dodatku skarbowego ... nie jest potrzebne, ponieważ:

a) nie ma potrzeby wynagradzania dodatkowego za wykonywanie obowiązków, dla których następuje zatrudnienie; można natomiast posługiwać się konstrukcją nagród za szczególnie dobrze wykonywaną pracę,

b) nie można przyznawać dodatku za pracę ocenioną negatywnie (patrz § 4 ust. 2 projektu rozporządzenia).

3. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania świadczeń odszkodowawczych ... budzi zastrzeżenie, ponieważ powstaje wątpliwość czy można tworzyć tytuł prawny dla wypłaty takich świadczeń, skoro "udzielanie pomocy pracownikom operacyjnym" jest spontaniczne, obywatelskie, amatorskie i grozi, iż "pomagający" sam przyczyni się do powstania uszczerbku w jego zdrowiu w czasie "udzielania pomocy" (może np. czynić to w sposób zbyt gorliwy), zachęcony konstrukcją funduszu operacyjnego, o którym mowa w art. 37 ust. 4 projektu

zmiany ustawy, a także perspektywą, że wreszcie uzyska wynagrodzenie nie podlegające opodatkowaniu (art. 8 projektu nowelizacji).

#### **IV. Wnioski końcowe:**

1. Celowość dokonania nowelizacji ustawy o kontroli skarbowej jest mocno wątpliwa, skoro jednocześnie jest opracowany projekt ustawy - Ordynacja podatkowa, który ma stanowić kodyfikację przepisów prawnych dotyczących zobowiązań i postępowania podatkowego. Przepisy ustawy o kontroli skarbowej powinny więc być wchłonięte w ramy Ordynacji podatkowej (oby tylko nie w sposób automatyczny).
2. Nowelizacja zmierza ku pogłębieniu mocno krytykowanego stanu prawnego polegającego na odchodzeniu od ochrony prawnej podatnika. Jest różnica między przestępcą a podatnikiem; nie można natomiast wychodzić z założenia, że każdy podatnik jest przestępcą.
3. Organy kontroli skarbowej nie powinny równocześnie pełnić roli organów kontroli, organów podatkowych oraz organów ścigania.
4. Postępowanie podatkowe nie może być oparte wyłącznie na przepisach projektowanej ustawy, z wyłączeniem przepisów k.p.a., a taka sytuacja jest możliwa w świetle projektu ustawy.
5. Nie można tworzyć warunków dla rozwoju konfidencji skarbowej oraz dla naruszania reguł wynagradzania i nagradzania.
6. Nie można naruszać konwencji międzynarodowych, ratyfikowanych przez Polskę.
7. Z tych też powodów projekt nie powinien być uchwalony, lecz wykorzystany w pracach nad Ordynacją Podatkową.

*Prof. dr hab. Cezary Kosikowski*

*Łódź, 4 września 1995 r.*

## **Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o kontroli skarbowej i niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 1175)**

### **Uwagi ogólne**

W obecnym stanie prawnym i faktycznym wzmocnienie skuteczności oraz efektywności kontroli podatkowej jest sprawą oczywistą. Jednocześnie, w obliczu postępującego rozwoju mechanizmów rynkowych, nie sposób kwestionować wagi i pilności rozwiązania tego problemu poprzez nowelizację uregulowań odnoszących się do powołanej ustawą z 28 września 1991 r. kontroli skarbowej.

Rozwiązania przedłożone przez Rząd w projekcie powołanej w tytule ustawy mają (zgodnie z intencją projektodawców) usprawnić i zapewnić większą skuteczność działania kontroli skarbowej, m.in. poprzez wprowadzenie przepisów ułatwiających zwalczanie "szarej strefy" ("silne i skuteczne mechanizmy kontroli, ścigania, egzekwowania i karania" - patrz "Uzasadnienie" do omawianego projektu). Stąd szereg przepisów ma charakter uzupełniający, rozszerzający a jednocześnie bardziej restrykcyjny, bowiem ustanawiają one ostrzejsze dla podatników zasady. Jak wynika z "ducha" przedłożonego projektu, podstawowym celem nowelizacji jest zreformowanie aparatu kontroli skarbowej, tak by z urzędu stał się on policją skarbową, co jest z pewnością korzystne z punktu widzenia zabezpieczania interesów budżetu państwa, natomiast mniej korzystne dla podatników. Oceniając ustawę należałoby mieć na uwadze również prawa osób, które mogą stać się przedmiotem zainteresowania np. wywiadu skarbowego.

### **Uwagi szczegółowe**

Poprzez nowelizację art. 2 ustawy proponuje się rozszerzenie zakresu przedmiotowego kontroli skarbowej m.in. poprzez objęcie tą kontrolą wszelkich należności pieniężnych budżetu Państwa i państwowych funduszy celowych. W tej chwili przedmiotem kontroli skarbowej mogą stać się jedynie te należności pieniężne budżetu Państwa lub państwowych funduszy celowych, do których stosuje się przepisy o zobowiązaniach podatkowych. Takie rozwiązanie uznać należy za w pełni trafne, bowiem w tej chwili kontrolą skarbową nie można objąć np. Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dochody od tych funduszy wolne są od podatku dochodowego).

Jako znacznie precyzyjniejszy i pełniejszy przyjąć należy proponowany zapis art. 2 ust. 1 pkt 2, wedle którego zakresem kontroli objęto by "**gospodarowanie** środkami pochodzącymi z budżetu państwa, środkami państwowych jednostek budżetowych i jednostek gospodarki pozabudżetowej oraz środkami państwowych funduszy celowych". Pojęcie to ma znacznie szerszy zasięg przedmiotowy niż użyty obecnie w ustawie zwrot "**wydatkowanie** środków budżetowych", choć jednocześnie proponuje się skreślenie zwrotu uprawniającego do kontroli w zakresie "**prawidłowości obliczania** i wykorzystywania dotacji budżetowych". W związku z tym powstaje

wątpliwość dlaczego kontrola miałaby nie obejmować prawidłowości samego obliczania środków, o których mowa w proponowanym art. 2 ust. 1 pkt 2, skoro np. w art. 2 ust. 1 pkt 1 pozostawia się zapis umożliwiający kontrolowanie *prawidłowości obliczania* podatków i innych należności pieniężnych budżetu Państwa lub państwowych funduszy celowych.

Objęcie wszechstronniejszą o badanie **celowości** kontrolą wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym proponują projektodawcy w art. 2 ust. 1 pkt 3 (dotychczasowy zapis pozwala tylko na badanie w zakresie zgodności z prawem). W proponowanym art. 2 ust. 1 pkt 4 rozszerza się zakres przedmiotowy kontroli skarbowej o kontrolę źródeł pochodzenia majątku, co może mieć szczególne znaczenie w odniesieniu do różnego rodzaju podmiotów gospodarczych (np. spółek cywilnych). Objęcie podatników tego typu kontrolą koresponduje w jakiejś mierze z proponowanym zapisem art. 16 ust. 3 oraz art. 34 ust. 2a ustawy o zobowiązaniach podatkowych (art. 4 omawianego projektu), zgodnie z którymi podatek będący osobą fizyczną byłby zobowiązany, na żądanie inspektora lub pracownika urzędu skarbowego (o ile z toczącego postępowania wynikałoby, iż nie ujawnił wszystkich obrotów lub przychodów), do składania oświadczeń o stanie majątkowym na określony dzień. Zwalczaniu "szarej strefy" z pewnością pomoże również objęcie kontrolą skarbową nie zgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej oraz przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach dochodów (patrz proponowany art. 2 ust. 1 pkt 1a).

Krytycznie natomiast należy przyjąć propozycję zapisu art. 4 ust. 2 ustawy, wyłączającą spod kontroli skarbowej organy podatkowe (urzędy i izby skarbowe). W "Uzasadnieniu" czytamy, iż takie rozwiązanie wiąże się z propozycją powołania w Ministerstwie Finansów inspekcji resortowej. Niestety sam projekt takiego rozwiązania nie przewiduje, a jednocześnie nie znajdujemy przepisów które by zobowiązywały Ministra Finansów do powołania takiej inspekcji (wg art. 5 projektu nowelizującego ustawę o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych mowa jest o sprawowaniu kontroli przez Ministra wobec podległych mu organów i urzędów oraz o upoważnieniu Ministra Finansów do określenia zasad i organizacji tej kontroli. W obecnym stanie prawnym kontroli skarbowej podlegają zarówno płatnicy i inkasenci, jak też terenowy aparat Ministra Finansów, czyli urzędy skarbowe i izby skarbowe. Obecne rozwiązanie wydaje się rozwiązaniem bardziej racjonalnym. Przypomnieć należy, że Ministrowi Finansów, który jest naczelnym organem kontroli skarbowej (art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej) podlegają równocześnie, jako organy administracji państwowej - urzędy skarbowe i izby skarbowe (art. 9 ust. 1 ustawy z 29 XII 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych). Organy skarbowe (urzędy i izby skarbowe) są natomiast organami niezależnymi strukturalnie i organizacyjnie od organów kontroli skarbowej (m.in. od Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej i inspektorów kontroli skarbowej).

Proponowany art. 7 ust. 1 ustawy wyposaża organy kontroli skarbowej przy wykonywaniu przez nie zadań określonych w ustawie (a zatem przede wszystkim inspektorów skarbowych) w prawo żądania od organów administracji państwowej i samorządowej oraz innych państwowych i gminnych jednostek organizacyjnych:  
- współpracy (ustawa mówi o "współdziałaniu") oraz

- nieodpłatnej pomocy technicznej.

W dotychczasowym stanie prawnym na organach administracji państwowej i samorządowej oraz innych państwowych jednostkach organizacyjnych ciążył jedynie obowiązek współdziałania z organami kontroli skarbowej. Pojęcie "współdziałanie" zaliczyć należy do pojęć nieostrych i dlatego za słuszne uznać należy jego rozwinięcie (ale nie sprecyzowanie) o pomoc techniczną (choć w "Uzasadnieniu" do projektu nie znajdujemy żadnej interpretacji tego określenia) oraz prawo do korzystania z będących w posiadaniu organów podatkowych informacji o podatnikach. To ostatnie uprawnienie daje inspektorom skarbowym np. prawo wglądu w zeznania podatkowe, całą dokumentację z tym związaną, prowadzoną przez izby skarbowe statystyki a w przyszłości prawo dostępu do deklaracji majątkowych (patrz projekt ustawy Ordynacja podatkowa - Druk Sejmowy nr 1177).

W przedłożonej nowelizacji art. 10 i 11 ustawy dokonano zmiany w katalogu kompetencji Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. Zmiany te mają, jak stwierdzają sami projektodawcy charakter porządkowy i precyzujący.

Odnosząc się do tych zmian należałoby wskazać, iż przyjęte obecnie przez ustawę o kontroli skarbowej rozwiązanie należy do rozwiązań nietypowych z punktu widzenia administracyjnego modelu organizacyjnego. Naczelnym organem kontroli skarbowej jest Minister Finansów, któremu podlega Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Z kolei Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej (GIKS) podlegają jako organowi wyższego stopnia inspektorzy. Minister Finansów, Generalny Inspektor Kontroli oraz inspektorzy skarbowi są organami kontroli skarbowej. Organami kontroli skarbowej nie są zaś dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej. Istnieje zatem sytuacja, w której dyrektorzy urzędów, będący na mocy art 11 ust. 2 zwierzchnikami (przełożonymi) inspektorów, ustalającymi plany kontroli oraz upoważniającymi inspektorów do przeprowadzania kontroli - nie są dla inspektorów organami wyższego stopnia. Rozwiązanie to miało prawdopodobnie zapewniać samodzielność inspektorów, wobec braku prawa do ingerencji ze strony dyrektora urzędu w podejmowane przez nich czynności kontrolne. Jednakże mamy do czynienia z sytuacją, w której Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej będąc organem wyższego stopnia dla inspektorów nie jest nim dla dyrektorów urzędów kontroli. Dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej są powoływani na wniosek GIKS przez Ministra Finansów, a w związku z tym - jak należy mniemać - podlegają nadzorowi tegoż ministra. Ponieważ w ustawie brak jest zapisów o kontroli, nadzorze lub kierownictwie, jakie sprawowałby GIKS wobec dyrektorów urzędów kontroli, sądzić należy, że GIKS nie ma wobec nich żadnych uprawnień władczych.

W proponowanym w projekcie rozwiązaniu nadal utrzymuje się jednak tę nietypową z punktu widzenia organizacji sytuację, proponując jedynie aby GIKS powoływał i odwoływał wicedyrektorów urzędów kontroli skarbowej (patrz proponowany art. 10 ust. 2 pkt 4).

Jest to sytuacja o tyle dziwna, że niektóre z kompetencji GIKS oraz dyrektorów urzędów są identyczne (porównaj art. 10 pkt 6 i 7 oraz art. 11 ust. 2 pkt 2 i 3). Projekt nie przewiduje nowelizacji art. 10 pkt 6 oraz art. 11 ust. 2 pkt 2, a więc nadal nie wiadomo jakie plany kontroli ustala GIKS, a jakie dyrektor urzędu. Projektowany art. 10

ust. 2 pkt 5 i 7 (w zestawieniu z art. 11 ust. 2 pkt 3) precyzuje natomiast dokładnie kogo upoważnia do przeprowadzenia kontroli GIKS, a kogo dyrektor urzędu. Niemniej, wobec wykreślenia pkt 5 obecnego art. 10 (GIKS "organizuje pracę i jest przełożonym inspektorów zatrudnionych w Ministerstwie Finansów") powstaje pytanie: kto będzie zwierzchnikiem i organizatorem pracy ministerialnych inspektorów skarbowych? Pytanie to jest o tyle zasadne, iż w ust. 3 projektowanego art. 10 ustawy proponuje się następujący zapis: "GIKS wykonuje zadania określone w ustawie przy pomocy jednostki organizacyjnej wyodrębnionej w tym celu w strukturze Ministerstwa Finansów", co wiąże się z potrzebą powołania (mianowania) kierownictwa tej jednostki. Kierownictwo to będzie stanowiło szczebel pośredni między GIKS a inspektorami zatrudnionymi w Ministerstwie Finansów, gdy tymczasem ustawa zakłada daleko posuniętą samodzielność organów kontroli skarbowej, jakimi są inspektorzy kontroli skarbowej.

Zmiany projektowane w rozdziale 3 poświęconym postępowaniu kontrolnemu zaliczyć należy do zmian o charakterze zasadniczym.

I tak w proponowanych art. 13 i 14 uregulowano w sposób bardziej szczegółowy procedurę wszczynania postępowania kontrolnego. Jako zasadę przyjmuje się wszczynanie kontroli za okazaniem upoważnienia do przeprowadzenia kontroli z równoczesnym doręczeniem zawiadomienia o wszczęciu kontroli (art. 13), ale dopuszcza się również ("jeżeli okoliczności faktyczne uzasadniają niezwłoczne podjęcie kontroli") wszczęcie postępowania tylko za okazaniem legitymacji służbowej (art. 14). Wszczęcie postępowania w trybie projektowanego art. 14, czyli w trybie szczególnym przyczyni się z pewnością do usprawnienia przeprowadzania kontroli tam, gdzie jest to konieczne.

Generalnie projekt wzmacnia "możliwości" zwalczania szarej strefy wynikające z samego postępowania kontrolnego.

Po pierwsze:

W art. 13 ust. 2 daje możliwość dokonywania kontroli w każdym czasie (w obecnym stanie prawnym zasadą jest wszczynanie kontroli zgodnie z ustalonym planem kontroli, zaś postępowanie może być wszczęte poza planem tylko w razie, gdy okoliczności faktyczne uzasadniają natychmiastowe podjęcie kontroli).

Po drugie:

Projektodawcy dają szersze możliwości przeprowadzenia kontroli jedynie za okazaniem legitymacji służbowej (bez upoważnienia i zawiadomienia o wszczęciu postępowania kontrolnego). Według obecnego przepisu art. 13 ust. 4 czynności kontrolne dokonane bez upoważnienia są skuteczne pod warunkiem przedstawienia kontrolowanemu upoważnienia najpóźniej następnego dnia po dniu rozpoczęcia kontroli. W proponowanym art. 14 ust. 2 mowa jest o obowiązku doręczenia upoważnienia oraz zawiadomienia o wszczęciu postępowania bez zbędnej zwłoki. Jest to określenie na tyle nieprecyzyjne, że w różnych warunkach i przy różnym podejściu kontrolujących może przedłużać się nadmiernie. Ponieważ mamy do czynienia z **postępowaniem** kontrolnym należałoby określić maksymalny okres, w ciągu którego inspektor byłby zobowiązany do doręczenia kontrolowanemu stosownych dokumentów (tym bardziej, że niedopełnienie tego obowiązku ma powodować nieważność postępowania kontrolnego).

Po trzecie:

Nowością jest proponowane w art. 16 ust. 3 zobowiązanie osoby fizycznej (która nie ujawniła wszystkich przychodów i obrotów) do składania oświadczeń o stanie majątkowym na określony dzień, z jednoczesnym zakwalifikowaniem takich oświadczeń do oświadczeń podlegających sankcjom art. 247 Kodeksu karnego (odpowiedzialność karna za fałszywe zeznania).

Po czwarte:

Proponowany art. 16 ust. 4 wyposaża inspektorów kontroli skarbowej w prawo przeszukiwania i to na zasadach stosowanych w Policji (mówi o tym wprost ostatnie zdanie art. 16 ust. 4).

Jednocześnie art. 17 ust. 1 zobowiązuje kontrolowanego m.in. do:

- sporządzania kopii dokumentów wskazanych przez kontrolującego (w obecnym zapisie kontrolowany ma "umożliwić kontrolującemu sporządzenie" tych kopii, co jest określeniem znacznie łagodniejszym, ale też mniej precyzyjnym),
- przedstawiania (na żądanie inspektora) tłumaczenia na język polski dokumentacji sporządzonej w języku obcym (unormowanie takie budzi wątpliwość czy dokonywanie za własny koszt takich tłumaczeń przez kontrolowanego nie jest zbyt daleko idącym rozwiązaniem),
- przeprowadzenia inwentaryzacji na żądanie i w zakresie niezbędnym, ale określonym przez inspektora (wg obecnego zapisu art. 18 pkt 3 inspektor może "zarządzać inwentaryzację wraz rozliczeniem jej wyniku").

Do nowych uprawnień inspektorów (proponowanych w art. 18 ust. 1 pkt 9 i 18 ust.2) należą również:

- prawo do przesłuchiwania kontrolowanego w charakterze strony (jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały nie wyjaśnione okoliczności mające znaczenie dla postępowania kontrolnego),
- prawo do przeszukiwania pomieszczeń lub rzeczy (na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego dla Policji). Tym sposobem inspektorzy będą wyposażeni w prawo przeszukiwania zarówno mieszkań, jak też wszelkich pomieszczeń i rzeczy kontrolowanego. Zgodnie z 191 § 5 k.p.k. inspektor będzie mógł przystąpić do przeszukiwania np. pomieszczenia dopiero po uzyskaniu zgody prokuratora.

Za kontrowersyjne, bo zbyt daleko idące rozwiązanie uznać należy prawo do dokonywania "sprawdzenia prawidłowości i rzetelności badanych dokumentów u kontrahentów kontrolowanego" - jedynie za okazaniem legitymacji służbowej (proponowany art. 20 ust. 2). *De facto* mamy tu do czynienia z kontrolą prowadzoną poza trybem określonym w art. 13, a nawet 14 (w którym przewidziano tryb nadzwyczajny). Co więcej, projektodawcy chcą aby do "sprawdzanych" kontrahentów miały zastosowanie przepisy art. 17 i 19 (przepisy odnoszące się do kontrolowanych), a jednocześnie proponują wyłączenie stosowania wobec nich przepisów art. 13-16 regulujących podstawowe zasady postępowania kontrolnego.

Rozwiązanie proponowane w art. 20 ust. 2 budzi również wątpliwości Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej (patrz pismo z 22.06.1995 r.) w kontekście ryzyka naruszenie prawa do prywatności gwarantowanego przez art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Podobne wątpliwości dotyczą projektowanego art. 19 ust. 2 i 3 (patrz pismo Pełnomocnika Rządu jw.). Oba przepisy powinny zatem w trakcie prac parlamentarnych stać się przedmiotem wnikliwej analizy.

Jako objaw przestrzegania zasad kontrydiktoryjności w postępowaniu kontrolnym przyjąć należy instytucjonalne rozwinięcie możliwości wniesienia przez kontrolowanego zastrzeżeń do czynności kontrolnych (na podstawie obecnego art. 23 ustawy).

W tej chwili po dokonaniu wszelkich czynności inspektor przeprowadza podsumowanie wyników postępowania kontrolnego, sporządzając dokument nazywany przez ustawę "wynikiem kontroli". W zależności od dalszego toku postępowania wynik kontroli zmienia swój charakter stając się:

- protokołem postępowania podatkowego (lub dowodem w dalszym postępowaniu),
- albo też - jeżeli podlega wykonaniu - nabiera cech ostatecznej decyzji administracyjnej (nie podlegającej zaskarżeniu w drodze odwołania).

Upraszczając można powiedzieć, że w obecnym stanie prawnym wynik kontroli stanowi swego rodzaju "warunkową" decyzję podatkową. W omawianym projekcie proponuje się, aby postępowanie kontrolne kończyło się - jak do tej pory - wynikiem kontroli lub decyzją w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym w postępowaniu odwoławczym przewiduje się wniesienie odwołania w zależności od organu, który wydał tę decyzję do: izby skarbowej lub Głównego Inspektora Kontroli Skarbowej. Oznacza to, że odwołanie będzie przysługiwało bezpośrednio do izby skarbowej i nie będzie ponownego rozpatrzenia przez urząd skarbowy (co wiązałoby się z wydłużeniem czasu rozpatrywania odwołania). Powyższą propozycję należy ocenić pozytywnie, bowiem obecne unormowanie nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o charakter prawny wyniku kontroli.

Przyspieszeniu i uproszczeniu działalności kontrolnej będzie też służyło umocowanie dyrektorów urzędów kontroli skarbowej (obok GIKS) do występowania do banków z żądaniem udzielenia informacji o obrotach i stanach rachunków bankowych w związku z toczącą się sprawą karną lub karno-skarbową.

Proponuje się także nowelizację niektórych przepisów odnoszących się do wywiadu skarbowego. Umożliwia się uzyskiwanie informacji poprzez prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych i stosowanie środków techniki operacyjnej (patrz proponowany art. 36 ust. 1 i 2) oraz środków technicznych za zgodą Prokuratora Generalnego (np. podsłuchu - patrz art. 36 ust. 3).

Do wykonywania ww. czynności upoważnieni będą wyspecjalizowani pracownicy kontroli skarbowej mający prawo posiadania broni palnej (proponowany art. 36 ust. 4 i 5). Jako swego rodzaju służba specjalna wykonująca czynności operacyjno-rozpoznawcze, pracownicy ci mają współdziałać z Policją, UOP-em, GUC-em oraz Strażą Graniczną.

Jednocześnie zakłada się utworzenie funduszu operacyjnego, który byłby przeznaczony na wypłatę wynagrodzeń lub odszkodowań dla tzw. współpracowników (art. 37 ust. 1-6).

Niewielkim zmianom ulega również status inspektora kontroli skarbowej od strony przepisów pracowniczych. Słusznie dokonuje się zmiany wymagania formalnego związanego z zatrudnieniem w charakterze inspektora (inspektorem może zostać osoba aktualnie zatrudniona w jednostkach kontroli skarbowej, posiadająca stosowny



staż pracy w organach administracji podatkowej albo w jednostkach organizacyjnych kontroli). Proponuje się poddawanie inspektorów corocznej ocenie kwalifikacyjnej, przy czym nie określa się przepisów regulujących tryb i zasady takiej oceny (w "Uzasadnieniu" stwierdza się, że będą to oceny wg zasad określonych w przepisach o pracownikach urzędów państwowych, czyli oceny odnoszące się do mianowanych urzędników państwowych).

Proponuje się wprowadzenie miesięcznego dodatku skarbowego (w wysokości do 50% wynagrodzenia) również dla pracowników jednostek kontroli skarbowej nie będących inspektorami, a wykonujących czynności kontrolne lub czynności operacyjno-rozpoznawcze (art. 40 ust. 1a). Płace w kontroli skarbowej powinny stanowić gwarancję zminimalizowania ryzyka korupcji.

Jako zasadne i potrzebne przyjąć należy unormowania dotyczące przesłanek odwołania inspektora ze stanowiska i rozwiązania z nim stosunku pracy.

Omawiany projekt w niezbędnym zakresie nowelizuje także inne ustawy, w tym m.in. Prawo bankowe oraz ustawę karną skarbową urealnijając karę za utrudnianie kontroli skarbowej.

*Opracowała: Irena Galińska-Rączy*

*Warszawa, dnia 5 września 1995 r.*

## **Opinia prawna**

**dot. oceny projektu ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 976) w aspekcie zgodności z obowiązującymi aktami prawnymi**

### **I. Uwagi ogólne**

Propozycja stworzenia instytucjonalno-prawnych podstaw kompleksowego systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego, zasilanego z różnych źródeł (środki własne osób fizycznych gromadzone na wyodrębnionych rachunkach oszczędnościowych, kredyt bankowy, środki budżetowe), zasługuje w pełni na akceptację. Jest całkowicie uzasadniona i oczekiwana szczególnie w aktualnej sytuacji całkowitego braku prawnych możliwości uzyskania nisko oprocentowanego, długoterminowego kredytu przeznaczonego na budownictwo mieszkaniowe, całkowitego zaniku budownictwa komunalnego oraz recesji w wielorodzinnym budownictwie spółdzielczym.

Przedłożony projekt wprowadza nowe, niestosowane w prawodawstwie powojennym formy finansowania budownictwa mieszkaniowego oraz jego realizacji. Projektowane instytucje prawne nie naruszają istniejącego porządku prawnego, unormowania zawarte w projekcie nie są sprzeczne z ustawami o zbieżnym merytorycznie przedmiocie regulacji. Pod tym kątem dokonano analizy porównawczej przepisów projektu z właściwymi regulacjami zawartymi w:

- Kodeksie cywilnym,
- Kodeksie handlowym,
- Prawie bankowym,
- ustawie o Narodowym Banku Polskim,
- Prawie spółdzielczym,
- ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym,
- ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych,
- ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych.

Pod względem legislacyjnym projekt został opracowany starannie, z zachowaniem zasad określonych w uchwale Nr 147 Rady Ministrów z 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M. P. Nr 44, poz. 310). Pewne zastrzeżenia można odnieść do redakcji niektórych delegacji oraz formy gramatycznej niektórych przepisów, co zostanie wskazane w części szczegółowej niniejszej opinii.

Do projektu dołączono obszerne uzasadnienie, które w sposób wyczerpujący rysuje intencje projektodawcy, miejscami wybiegając nawet poza zawarte w projekcie regulacje. Przykładem tego może być wyraźna sugestia powierzenia prowadzenia kas mieszkaniowych bankowi PKO BP oraz regionalnym zrzeszeniom banków spółdzielczych organizacyjnie włączonych w strukturę BGŻ. Moim zdaniem takie rozwiązanie jest wielce kontrowersyjne i wręcz niebezpieczne. Pogląd ten uzasadnię analizując konkretny zapis projektu.

### **II. Uwagi szczegółowe**

## **A. Do rozdziału 1 - Kasy mieszkaniowe**

1. Na s. 4 uzasadnienia (akapit 4) znajduje się stwierdzenie: "Dlatego też troska o korzystających z systemu w zakresie bezpieczeństwa zgromadzonych przez nich oszczędności, skłania do wprowadzenia 'koncesji' dla banków, upoważniających je do gromadzenia oszczędności i kredytowania w ramach systemu kontraktowego. Powinna przy tym obowiązywać zasada upoważniania głównie tych banków, których działalność dotycząca gromadzenia oszczędności jest szczególnie ochraniać przez Skarb Państwa". Wymogu "upoważniania" banków przez właściwy organ do prowadzenia kas mieszkaniowych, przepisy projektu nie przewidują. W art. 3 ust. 1 stwierdza się natomiast, że podjęcie przez bank tej działalności może nastąpić po dokonaniu zmiany statutu. W odniesieniu do banków państwowych zmiana statutu następuje w drodze obowiązującej dla nadania tego dokumentu, tj. aktem wydanym przez Radę Ministrów (art. 61 Prawa bankowego). Inny jest tryb zmiany statutów banków w formie spółek akcyjnych. Statuty tych banków, zgodnie z art. 79 Prawa bankowego, ustalają założyciele banku, przy czym, stosownie do art. 83 ust. 1 i 2 tej ustawy, ustalony statut musi być zgodny z postanowieniami decyzji Prezesa NBP o wyrażeniu zgody na utworzenie banku, która m.in. obejmuje określenie czynności bankowych, które tworzony bank będzie wykonywał. Zgodnie z ww. przepisami, zmiana statutu banku - spółki akcyjnej wymaga zgody Prezesa NBP. Podjęcie więc przez dany bank prowadzenia kasy mieszkaniowej podlega nie tyle "koncesjonowaniu", ile kontroli właściwych organów nadzorczych.

2. W art. 2 ust. 1 przedłożonego projektu stwierdza się, że określenie kasa mieszkaniowa oznacza wyodrębnioną działalność banków". Wydaje się, że pojęcie "wyodrębniona działalność" obejmuje głównie odrębność finansową, analogicznie jak w przypadku Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, o czym stanowi art. 23 ust. 2 projektu. Przy takim rozumieniu delegacja dla Prezesa NBP zawarta w ust. 4 artykułu 2 winna mieć charakter obligatoryjny ("określi", a nie "może określić").

Wyodrębnienie finansowe kas mieszkaniowych zapobiegłoby dofinansowywaniu się banków o złej kondycji finansowej środkami kas, zmniejszając płynność kredytowania w systemie kontraktowym. Obawę taką w pełni potwierdza sugestia zawarta na s. 5 uzasadnienia, że sieć oddziałów PKO BP i zrzeszeń banków spółdzielczych zapewni może realizację systemu kontraktowego, przy jednoczesnej argumentacji, że banki te "potrzebują ... dodatkowego, długoterminowego zasilenia kapitałowego". Wprawdzie, jak już wyżej zaznaczono, uzasadnienie w tym fragmencie wyprzedza przepisy projektu, lecz nie sposób zlekceważyć pojawiającego się zagrożenia, że preferuje się banki o złej kondycji finansowej do spełniania tak ważnej społecznie funkcji, tworząc ponadto tytuł prawny do potencjalnego angażowania środków budżetowych w dofinansowanie takich banków (zważywszy treść art. 4 ust. 2 projektu o objęciu wkładów w ramach kas mieszkaniowych uzupełniającą gwarancją Skarbu Państwa).

## **B. Do rozdziału 2 - Umowa o kredyt kontraktowy**

Art. 7 ust. 2 pkt 4 projektu stanowi, iż gromadzenie środków a następnie udzielenie kredytu kontraktowego może nastąpić w celu spłaty kredytu bankowego zaciągniętego

m.in. z tytułu uzyskania spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego. Nie jest jasne, czy postanowienie to dotyczy również spłaty kredytów zaciągniętych w latach ubiegłych przez spółdzielnie mieszkaniowe a spłacanych przez członków tych spółdzielni jak również tzw. kredytów hipotecznych udzielanych członkom spółdzielni na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 1 października 1991 r., które to kredyty korzystają z częściowego przejęcia odsetek przez budżet państwa.

### **C. Do rozdziału 3 - Krajowy Fundusz Mieszkaniowy**

1. Przeznaczanie środków Funduszu m.in. na udzielanie pożyczek bankom prowadzącym kasę mieszkaniową (art. 18 pkt 2 projektu) potwierdza zasadność finansowego wyodrębnienia działalności kas. W przeciwnym razie Krajowy Fundusz Mieszkaniowy służyłby dofinansowywaniu ogólnej działalności tych banków, w tym poprawie złej kondycji finansowej będącej skutkiem nietrafionych kredytów, a to byłoby sprzeczne z celem powołania Funduszu określonym w art. 16 ust. 1 projektu.
2. W delegacjach zawartych w art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 3 brak jest wskazania rodzaju aktu prawnego, jaki ma regulować przekazane sprawy.

### **D. Do rozdziału 4 - Towarzystwa budownictwa społecznego**

1. Z uwagi na funkcje gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego, wydaje się zasadny obligatoryjny udział jej przedstawiciela w składzie rady nadzorczej towarzystwa budownictwa społecznego działającego na terenie tej gminy. W związku z tym wskazane wydaje się przeredagowanie ust. 2 w art. 27 projektu, z pominięciem nieprecyzyjnego określenia "jest uprawniona do wprowadzenia" i zastąpieniem go np. sformułowaniem "w skład rady ... wchodzi z urzędu".
2. Zastrzeżenie zawarte w treści art. 31 ust. 1, należałoby odnieść również do art. 34 ust. 5.  
W ustępie 2 tegoż artykułu ustalenie wartości odtworzeniowej winno być odesłane do przepisów konkretnej ustawy, tj. (jak należy mniemać) - ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.
3. W art. 34 ust. 5 należałoby sprecyzować, na jaki okres "towarzystwo" ustala czynsz wolny po przekroczeniu przez najemcę limitu dochodu warunkującego czynsz regulowany. Ponadto sama koncepcja stosowania kryterium dochodowego przy nawiązywaniu stosunku najmu i ustalaniu wysokości czynszu w aspekcie społecznym wydaje się wielce kontrowersyjna. Głębsze rozwijanie tej kwestii wykracza poza zakres przedmiotowy opinii prawnej.
4. Szczegółowe kryteria i tryb przyznawania mieszkań dla konkretnych najemców oraz zasady współdziałania z gminą w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, o czym stanowi art. 35 ust. 2 projektu, mogą być określone w regulaminie "towarzystwa" i umowie z gminą. Umowa spółki oraz statut spółki nie są odpowiednimi dokumentami dla regulacji tych spraw (*vide* odpowiednie przepisy k.h. dot. umowy spółki z o.o. i statutu spółki akcyjnej).

### **E. Do rozdziału 5 - Zmiany w przepisach obowiązujących**

1. W art. 38 dot. zmiany art. 49 pkt 2 Prawa bankowego, należałoby zmienić redakcję projektowanego brzmienia lit. a) z uwagi na zbieżność użytego sformułowania "do dnia", co zaciemnia sens przepisu.

*Opracowała: Wanda Wojnowska-Ciodyk*

*Warszawa, 22 maja 1995 r.*

## **Opinia prawna do projektu ustawy o kasach budowlanych i wspieraniu przez Państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Druk Sejmowy nr 1053)**

Do zaopiniowania przedstawiono poselski projekt ustawy o kasach budowlanych i wspieraniu przez Państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe zawarty w Druku Sejmowym nr 1053.

Według uzasadnienia - zasadniczym celem projektowanej ustawy jest stworzenie ram prawnych dla powstania i funkcjonowania nowych instytucji finansowych - kas budowlanych, opierających się na wzorach niemieckich (według projektodawców koncepcja zaprezentowana w projekcie jest przeniesieniem na grunt polski instytucji funkcjonujących na rynku niemieckim). Instytucje te mają stanowić element systemu bankowego, jakkolwiek nie mają prowadzić typowej działalności bankowej. Kasy budowlane mają zawierać umowy o docelowym oszczędzaniu oraz udzielać kredytów na cele mieszkaniowe. Znaczącą częścią projektu jest także instytucja premii mieszkaniowej obciążająca budżet Państwa. Ma ona stanowić formę wspierania przez Państwo gromadzenia prywatnych środków finansowych na poprawę sytuacji mieszkaniowej.

Koncepcja przedstawiona w projekcie wydaje się być propozycją alternatywną w stosunku do koncepcji kas mieszkaniowych oraz kredytów kontraktowych zawartą w rządowym projekcie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 976).

Jednoczesne rozpatrywanie tych projektów nasuwa więc nieuchronne porównania proponowanych rozwiązań.

Odrębną i wykraczającą poza ramy opinii prawnej kwestią jest ocena efektywności czy sprawności prezentowanego systemu (temat ten jest przedmiotem osobnej opinii). Skupiając się zatem na prawnym aspekcie zagadnienia można do projektu zgłosić następujące uwagi:

### **1. Status kas budowlanych**

Generalnie definicja kasy budowlanej zawarta została w art. 2 ust. 1 pkt 1 (czyli w przepisie zawierającym tzw. słowniczek wyrażeń ustawowych). Wskazany przepis stanowi, że kasa budowlana to *samoistna wyspecjalizowana jednostka, której działalność polega na prowadzeniu imiennych rachunków oszczędnościowych oraz udzielaniu kredytów mieszkaniowych na zasadach określonych w ustawie* (rozwińcie zasadniczego zakresu działania kasy zawiera art. 4 ust. 1).

Definicja ta nie jest jednak pełna. Nie zawiera nawet tak istotnego postanowienia jak nadanie kasie ("jednostce samoistnej") osobowości prawnej. Dalsza analiza projektu pod kątem określenia formuły organizacyjnoprawnej kas wskazuje na wyraźny brak spójności jego postanowień. Zacytowany wyżej przepis oraz treść art. 11, który do określenia zasad tworzenia, organizacji i działalności kas upoważnia Radę Ministrów (pomijając tu niedopuszczalność sformułowania takiego przepisu wobec faktu, że wymienione kwestie należą do materii ustawowej) sugerują, że twórcom projektu chodzi o wykreowanie kas jako szczególnego rodzaju podmiotu. Tymczasem art. 5 ust.

1 stanowi, że *kasy budowlane mogą być tworzone w szczególności w formie spółek akcyjnych (...)*". Sformułowanie to nasuwa wniosek, że definicja zawarta w cytowanym art. 2 ust. 1 pkt 1 zbudowana została głównie za pomocą kryterium funkcjonalnego. Przepis art. 5 ust. 1 jest zresztą przykładem niewłaściwej legislacji, bowiem wyrazy: "w szczególności" wskazują, że forma spółki akcyjnej nie jest jedyną możliwą formą działania kasy. Nie wiadomo jednak jaka inna forma jest dopuszczalna.

## **2. Kasa budowlana a system bankowy**

Stosunek projektu do zasad funkcjonowania systemu bankowego jest w gruncie rzeczy również aspektem zagadnienia statusu kas. Nie ulega bowiem wątpliwości, że czynności kasy mają charakter czynności bankowych w rozumieniu art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 1992 r., nr 72, poz. 359 z późn. zm.).

Jak wynika z treści uzasadnienia, że ustalenie statusu kasy jako jednostki samodzielnej ("samoistnej") jest zamierzeniem celowym. Jednocześnie projektodawcy stwierdzają, że kasy stanowiąc będą element systemu bankowego i podlegać Prawu bankowemu (Uzasadnienie, s. 5). Stwierdzenie to nie znajduje jednak odzwierciedlenia w treści projektu. Odesłanie do Prawa bankowego zawarte w art. 21 ogranicza się bowiem jedynie do problematyki umów o docelowym oszczędzaniu i nie obejmuje "instytucjonalnej" strony funkcjonowania kas.

Również projektowana w art. 23 zmiana art. 8 Prawa bankowego nie wyjaśnia intencji autorów projektu. Poprzez tę zmianę stworzy się możliwość utworzenia kasy budowlanej przez bank. Nie wyjaśni to jednak ani statusu kasy, ani też jej stosunku do banku tworzącego.

W innych przepisach projektu twórcy wskazują Prezesa NBP jako organ nadzorczy nad kasami. Świadczy o tym wyznaczenie Prezesa NBP jako podmiotu udzielającego (w uzgodnieniu z Ministrem Finansów) zezwoleń na działanie kasy (art. 3 ust. 1), przekazanie Prezesowi NBP kompetencji do ustalania ogólnych warunków umów oraz ogólnych zasad prowadzenia rachunków docelowego oszczędzania (art. 12 ust. 1) oraz określenia odrębnych zasad tworzenia rezerwy obowiązkowej przez kasy (art. 10). Możliwość pełnej realizacji nadzoru Prezesa NBP nad działalnością kas jest jednak wątpliwa w sytuacji braku właściwego odesłania do Prawa bankowego, o czym była mowa wyżej.

Problemem nie uregulowanym w projekcie jest ewentualne uczestnictwo kas w systemie gwarantowania środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych (por. ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz. U. z 1995 r. Nr5, poz. 18).

Na marginesie poruszonej problematyki należy zwrócić uwagę na błędy w sformułowaniach powołanych przepisów np. art. 10 zawierający delegację dla Prezesa NBP do wydania rozporządzenia pozostaje w kolizji z art. 53 ustawy z dnia 31 stycznia 1989r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 1992 r. Nr72, poz. 360 z późn. zm.), bowiem przepis ten dla aktów wydawanych przez wskazany podmiot przewiduje formę zarządzenia.

### **3. Możliwość zaangażowania się kasy budowlanej w innego typu działalność (poza zasadniczą)**

Projekt generalnie dopuszcza (art. 6 i 7) możliwość zaangażowania się kasy w innego typu działalność. Poświęcony temu zagadnieniu art. 6 nie ogranicza tej "dodatkowej" działalności do konkretnej sfery działania stanowiąc jedynie, że kasy mogą wykonywać inne zadania, związane z realizacją celów mieszkaniowych. Uzupełniająco art. 7 wyznacza tylko jedno ograniczenie: obowiązek dołożenia staranności solidnego kupca przy inwestowaniu nadwyżek kasy.

Analiza art. 8 prowadzi ponadto do wniosku, że owe możliwości inwestowania ograniczone są do środków uzyskanych z "innej" działalności kasy, bowiem wszelkie środki uzyskane z tytułu wkładów oszczędnościowych, premie oraz spłaty kredytów mieszkaniowych zasilają fundusz kredytowy kasy przeznaczony wyłącznie do obsługi podstawowej działalności kasy.

### **4. Zasady wydawania zezwolenia na działanie kasy**

Wątpliwości budzi art. 3 ust. 2. Zawiera on obowiązek przedstawienia dokumentów stwierdzających wymienione w przepisie okoliczności. O ile jednak nie budzi wątpliwości, że można przedstawić odpowiednie dokumenty na wykazanie okoliczności, o których mowa w pkt 1 i 2 (choć nie wiadomo, co oznacza określenie "odpowiednie" odnośnie kwalifikacji personelu - pkt 2), to nie wiem, jakie dokumenty są w stanie potwierdzić okoliczności wymienione w pkt 3 czy 4. Sposób sformułowania tego przepisu pozwala w rzeczywistości organowi uprawnionemu do wydawania zezwoleń (prezesowi NBP oraz Ministrowi Finansów) na dowolne kształtowanie wymogów, bowiem ocena dokumentów należeć będzie do nich. Poprawniejszym rozwiązaniem byłoby sformułowanie formalnych wymogów założenia kasy w ustawie.

### **5. Zasady udzielania kredytów**

W kwestii zasad udzielania przez kasę kredytów należy stwierdzić, że projekt nie realizuje zapowiedzi zawartej w art. 1, zgodnie z którą ustawa ma określać m.in. zasady udzielania kredytów mieszkaniowych.

Przepisy regulujące tę problematykę są w projekcie nieliczne i nie regulują zagadnienia w sposób wyczerpujący (art. 9, art. 12 ust. 2 pkt 4). W kontekście zwłaszcza art. 12 ust. 2 pkt 4, który ustalenie warunków kredytowania przekazuje Prezesowi NBP, należy to ocenić jako istotną lukę.

### **6. Inne uwagi**

W art. 12 wątpliwości budzi pkt 7 w ust. 2. Zasady i warunki korzystania z pomocy finansowej Państwa powinny być określone w ustawie, a nie w ogólnych warunkach umów o docelowym oszczędzaniu. Zresztą wspieranie przez Państwo oszczędzania docelowego w postaci premii mieszkaniowej (art. 15 i następne) jest dosyć szczegółowo uregulowane w projekcie.



Art. 13 stanowi: "*Kasa budowlana obsługuje umowy (...)*". Określenie to jest nieprawidłowe, bo nie wiadomo co oznacza (sugeruje jedynie techniczny charakter działania kasy). Z przepisów poprzedzających (art. 2 ust. 1 pkt 3) wynika, że kasa jest stroną umowy a to jest oczywiście inne pojęcie.

Konkludując należy stwierdzić, że koncepcja przedstawiona w projekcie wymaga zdecydowanie dopracowania. Trzeba przy tym uwzględnić szczególnie kwestie związane ze statusem prawnoorganizacyjnym kasy oraz stosunkiem regulacji do Prawa bankowego.

*Opracowała: Małgorzata Bajor-Stachańczyk*

*Warszawa, dnia 7 września 1995 r*

**Opinia dotycząca projektu ustawy o zagwarantowaniu środków finansowych na obronę narodową, wniesionego przez Prezydenta RP, w zakresie konsekwencji dla kształtowania budżetu państwa (Druk Sejmowy nr 1191)**

Przedłożony projekt zmierza do ustawowego zagwarantowania kwoty wydatków na obronę narodową w budżecie Państwa.

stwa Obrony Narodowej określana była w stosunku do wielkości produktu krajowego brutto i wynosiła: 2,8% PKB w 1996 roku, 2,9%PKB w 1997 roku, 3,0% PKB w 1998 roku.

Spełnienie postulatu sformułowanego w projekcie ustawy, polegającego na określaniu wysokości środków finansowych dla MON w relacji do wielkości produktu krajowego brutto w tym samym roku, wymagałoby znajomości wielkości PKB na dany rok, w momencie projektowania ustawy budżetowej, tj. w roku poprzedzającym.

Należy wyjaśnić, że wysokość osiągniętego PKB jest wielkością wynikową, obliczaną i publikowaną z opóźnieniem kilkunastu miesięcy po zakończeniu okresu sprawozdawczego. Zmiany systemu statystyki państwowej, zmiany systemów klasyfikacji gospodarki narodowej (zastosowanie systemu EKD-Europejskiej Klasyfikacji Działalności) powodują wydłużenie czasu niezbędnego do przeprowadzenia niezbędnych obliczeń. W praktyce wielkość PKB osiągniętego np. w 1994 roku będzie znana prawdopodobnie dopiero w listopadzie 1995 roku, podczas gdy Rząd zobowiązany jest do złożenia projektu ustawy budżetowej na 1996 rok do 31 października 1995 roku. A zatem w momencie zatwierdzania projektu budżetu na 1996 rok nie są znane ostateczne dane osiągniętego PKB w 1994 roku.

W takiej sytuacji wielkość budżet MON ustalana w projekcie ustawy budżetowej musiałaby być odnoszona do **prognozowanej** przez Rząd wielkości PKB na dany rok, a ta może znacznie różnić się od wielkości faktycznie osiągniętej. Przyjęcie takiego rozwiązania wiązałoby się jednak z obciążeniem planowanych kwot czynnikiem losowym i zależałoby od trafności prognoz. W efekcie ustalana kwota środków zależna byłaby nie tylko od faktycznie osiągniętego PKB, ale także od rozpiętości między wielkością prognozowaną a faktycznie osiągniętą. W przypadku, gdyby wielkość faktycznie osiągnięta była wyższa od prognozowanej, ustalony odsetek wydatków w stosunku do wielkości prognozowanej dawałby kwotę niższą niż w relacji do faktycznie osiągniętego PKB. Właściwa wysokość wydatków, które należało ponieść, byłaby znana dopiero po upływie kilkunastu miesięcy po zakończeniu roku. W przypadku gdyby faktycznie osiągnięta wielkość PKB była niższa od prognozowanej, wydatki poniesione byłyby wyższe od przyjętych w założeniu relacji w stosunku do faktycznej wielkości PKB. W tej sytuacji konieczne byłoby opracowanie **systemu wyrównywania** (zwiększania lub zmniejszania) wydatków faktycznie poniesionych w danym roku, ustalonych na podstawie prognozowanej wielkości PKB do poziomu, który wynikałby z faktycznie osiągniętego PKB oraz ustalenia w cenach którego roku należałoby dokonywać wyrównań.

Poza problemami związanymi z konstruowaniem budżetu przedłożony projekt rodzi także wątpliwości odnoszące się do **odpowiedzialności Rządu** w przypadku przeznaczenia środków na MON w wysokości wynikającej z prognozowanego PKB,

które okażą się zbyt niskie lub zbyt wysokie, gdy wielkość faktyczna PKB będzie już znana (po upływie pewnego czasu). Odpowiedzialność odłożona ze względów technicznych w czasie może odnosić się do innego Rządu niż ten, który był autorem projektowanego budżetu. Czy nowy Rząd będzie zobowiązany do wyrównywania kwot dla MON, które zostały np. zaniżone przez poprzedni Rząd lub do zwrotu kwot nadpłaconych?

Przyjęcie ustalonego ustawą odsetka wydatków na jedną z części budżetowych powoduje dalszy **wzrost w budżecie wydatków sztywnych**, zagwarantowanych innymi ustawami, które Rząd zobowiązany jest uwzględnić w trakcie projektowania budżetu.

Budżet MON ustalany według zasad przedłożonego projektu ustawy będzie podlegał wahaniom w przypadku zakłóceń koniunktury.

### Wydatki MON w relacji do PKB i ogółu wydatków budżetu (w cenach bieżących) w mld starych złotych

Rok	PKB budżetu Państwa	Wydatki MON	Wydatki do PKB do ogółu wydatków budżetu	% kół MON do ogółu	wydat kół MON
1990	560 271	193 801,314	637,3	2,61	7,55
1991	808 829	241 857,718	210,8	2,25	7,53
1992	1 149 442	381 890,225	643,6	2,23	6,71
1993	1 557 800	502 428,338	465,0	2,47	7,66
1994	2 077 000	688 649,951	170,0	2,46	7,43
ust. budżet. na 1995	2 633 000	914 673,058	626,9	2,22	6,4
plan na 1966 **	3 459 000	1 106 560	według postulatu wanego	według postulatu wanego	według postulatu wanego
			96 852	ustawy 8,75	2,8

\* wstępny, nie publikowany szacunek.

\*\* według "Założeń do projektu budżetu Państwa na 1966 rok".

**Opracowała: Joanna Strzelecka**  
**Warszawa, 7 września 1995 r.**

## **Opinia do projektu ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw ciekłych (Druk Sejmowy nr 1195)**

Opinia dotycząca projektów:

Ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw płynnych;  
Rozporządzenia RM w sprawie tworzenia, dysponowania, finansowania, kontroli i  
systemów informacyjnych rezerw państwowych;

Rozporządzenie MPiH w sprawie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, rejestru  
podmiotów gospodarczych zobowiązanych do ich przechowywania oraz prowadzenia  
działalności kontrolnej.

Potrzeba nowelizacji regulacji prawnych dotyczących rezerw państwowych jest  
bezsorna. Przedstawiony projekt ustawy i towarzyszących jej rozporządzeń tworzą  
nowe ramy prawno-organizacyjne dla systemu tworzenia i gospodarowania rezerwami  
państwowymi a także wprowadzają obowiązek gromadzenia zapasów paliw płynnych  
przez producentów i importerów tych paliw. Wydaje się że ustawa i towarzyszące jej  
rozporządzenia eliminują w znacznej mierze wady poprzednich uregulowań,  
wprowadzając bardziej przejrzystą klasyfikację rezerw państwowych i dostosowane do  
niej strukturę organizacyjną oraz mechanizmy planowania, tworzenia, finansowania,  
zarządzania rezerwami a także mechanizmy ich ewidencji i kontroli.

Autor pragnie skupić się na dyskusji nad uregulowaniami dotyczącymi obowiązkowych  
zapasów paliw ciekłych.

Ustawowo uregulowane stworzenie minimum 90-dniowych zapasów paliwowych należy  
uznać za bezwarunkowo słuszne, tak ze względu na potrzebę dostosowania się do  
norm Unii Europejskiej, jak i na niewielką zdolność produkcyjną krajowego górnictwa  
naftowego. Wydaje się że docelowo znacznie lepszym rozwiązaniem organizacyjnym  
byłoby stworzenie ogólnokrajowej obligatoryjnej organizacji typu non-profit,  
utrzymywanej ze składek podmiotów sektora paliwowego, która tworzyłaby niezbędne  
zapasy i zarządzałaby nimi. Takie rozwiązanie usprawniłoby organizację, planowanie i  
zarządzanie zapasami a przede wszystkim byłoby zdecydowanie tańsze - poprzez  
umożliwienie wykorzystania efektu skali w działalności inwestycyjnej związanej z  
rozbudową bazy magazynowej i związanej z nią infrastrukturą (im większy magazyn  
tym mniejsze jednostkowe koszty tak inwestycyjne, jak i operacyjne). Jednocześnie  
umożliwiłoby stosowanie jednorodnej polityki w zakresie wykorzystywania wahań  
koniunkturalnych cen paliw.

Jednakże biorąc pod uwagę trwający od kilku lat i wciąż daleki od zakończenia proces  
restrukturyzacji krajowego sektora naftowego **zaproponowany w ustawie sposób  
uzupełnienia rezerw państwowych paliw o obowiązkowe zapasy gromadzone  
przez producentów, importerów i dystrybutorów należy uznać za słuszny, jako że  
umożliwia rozpoczęcie procesu zwiększania ogólnokrajowych rezerw w  
rozsądnym czasie**. Co więcej szybkie uchwalenie "Ustawy" i aktów związanych w  
aktualnym kształcie spowoduje dostosowanie szczegółowych rozwiązań  
restrukturyzacji sektora naftowego (które jak należy mieć nadzieję w końcu nastąpią),  
do konieczności tworzenia zapasów paliw ciekłych.

W "Uzasadnieniu" do ustawy pisze się o intencji ustawodawcy do zwolnienia obowiązkowych zapasów paliw z podatków pośrednich tj. VAT i akcyzy do momentu ich sprzedaży. Ze względu na znaczne obciążenie paliw płynnych tymi podatkami takie zwolnienie byłoby niezwykle istotne dla zmniejszenia ogólnonarodowych kosztów wprowadzenia rezerw państwowych. **Dla wypełnienia intencji opracowujących projekty, w ślad za uchwaleniem przedmiotowej ustawy i rozporządzeń powinna nastąpić odpowiednia nowelizacja/zmiana Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie podatku od towarów i usług i akcyzy.**

Szczególnie istotnym i korzystnym uregulowaniem wydaje się autorowi dana projektem ustawy możliwość zlecenia innym podmiotom, przez podmioty zobowiązane do utrzymywania obowiązkowych zapasów paliw ciekłych, zadań w tym zakresie. Stwarza to możliwość tworzenia podmiotów gospodarczych, które zajmowałyby się odpłatnym świadczeniem usług magazynowych tak dla podmiotów zobligowanych do utrzymywania obowiązkowych zapasów paliw, jak i dla Agencji Rezerw Materiałowych (rezerwy gospodarcze czy mobilizacyjne paliw). Oczywiście przedsiębiorstwo takie mogłoby również w ramach nadwyżki bazy magazynowej wykorzystywać w celach handlowych koniunkturalne wahania cen paliw. Stworzenie takich podmiotów posiadających znaczne pojemności magazynowe i zdolnych do obsługi w tym zakresie większej liczby klientów byłoby szczególnie istotne dla mniejszych przedsiębiorstw zobligowanych do utrzymywania zapasów, jako że dana projektem rozporządzenia MPiH konstrukcja stale rosnącego zapasu powoduje konieczność ciągłego rozbudowywania zdolności magazynowej (własnej lub wynajętej). Dobrym rozwiązaniem wydaje się również dopuszczenie przechowywania przez rafinerie do 30% obowiązkowych zapasów w formie równoważnej ilości ropy naftowej. Dyskusyjnym natomiast wydaje się wyłączenie z wykazu paliw objętych obowiązkowymi zapasami olejów opałowych.

W sprawie szybkości dochodzenia do docelowego poziomu rezerw 90-dniowych autorzy projektu rozporządzenia MPiH wychodzą ze słusznego założenia stopniowego rozwoju obligatoryjnych zapasów, wychodząc ze stanu odpowiadającego dzisiejszej bazie magazynowej. Widać jednak pewną niekonsekwencję. O ile w "Uzasadnieniu" do ustawy pisze się o konieczności weryfikacji stanu aktualnej infrastruktury magazynowej, rafinerii, CPN i baz magazynowych pozostawionych przez Armię Radziecką dla ustalenia możliwości tempa wzrostu obowiązkowych, o tyle w uregulowaniach przyjmuje się konkretne postanowienia na podstawie danych, które można określić jako wstępne i szacunkowe. I tak ustala się zapas minimalny początkowy dla importerów w wysokości 2% sprzedaży, dla podmiotów produkujących paliwa, innych niż CPN, w wysokości 2% różnicy sprzedaży całkowitej i sprzedaży dla CPN, oraz dla CPN 14-dniowy zapas początkowy. Zakłada się również coroczny wzrost wielkości zapasów w wysokości 2% ilości sprzedanych w poprzednim roku dla wszystkich podmiotów. Poniżej przedstawiono przybliżoną prognozę wielkości niezbędnego przyrostu bazy magazynowej. Punktem wyjścia jest orientacyjna prognoza zużycia paliw dla Polski w latach 1995 - 2010 - dla przejrzystości przedstawiono jedynie benzyny i oleje napędowe. Jako pozostałe założenia przyjęto: rzeczywiste zużycie krajowe w 1994 roku wynoszące dla benzyn - 4,8 mln ton, a dla olejów napędowych 5,6 mln. Jako oszacowanie wyjściowej bazy magazynowej przyjęto 14 dniowy zapas dla CPN, przy

rzeczywistym udziale w rynku w roku 1994 w wysokości: 66% dla benzyn oraz 43% dla olejów napędowych. Dla rafinerii oraz innych jednostek przyjęto zapas 7 dniowy (ok. 2% rocznej sprzedaży) i rzeczywiste udziały w rynku w 1994 roku: 34% - dla benzyn i 57% - dla olejów napędowych.

Przedstawiona analiza pokazuje że osiągnięcie docelowego poziomu zapasów 90 dniowych osiągnięte zostanie przy przyjętych założeniach około roku 2007. Roczne wzrosty wielkości zapasów obowiązkowych wynosić będą dla benzyn od ok. 96 tys. t w roku 1996 do ok. 118 tys. t w roku 2007 by spaść do ok. 20-40 tys. t/rok w latach następnych, zaś dla olejów od ok. 116 tys. t w roku 1996 do ok. 132 tys. t w roku 2007 by następnie spaść do ok. 25-55 tys. t/rok w latach następnych. Łączny roczny przyrost obowiązkowych zapasów paliw płynnych wynosić będzie od ok. 212 tys. t w roku 1996 do ok. 250 tys. t w roku 2007 by spaść do ok. 40-90 tys. t/rok w latach następnych.

**Dla uzmysłowienia wielkości niezbędnych przyrostów zapasów - dość powiedzieć że założone łagodne tempo wzrostu powoduje konieczność niemalże podwojenia w ciągu roku od wprowadzenia nowych uregulowań zapasów aktualnie posiadanych przez rafinerie i importerów i a w stosunku do CPN zwiększenia o 50% zapasów posiadanych.** Należy zauważyć, że pokazane wielkości odnoszą się jedynie do zapasów obowiązkowych, zaś rzeczywiste zapasy będą powiększone o zapas typowo operacyjny potrzebny do zachowania ciągłości produkcji/sprzedaży w sytuacji normalnej działalności. Proces zwiększania zapasów będzie kontynuowany przez następne kilkanaście lat z nasilającą się intensywnością.

Aktualnie największe budowane pojedynczo zbiorniki magazynowe w rafineriach krajowych mają pojemności rzędu 50 tys. m<sup>3</sup> co odpowiada w zależności od rodzaju paliwa 55-70 tys. t. Zatem wymagane zwiększenie zapasów obowiązkowych wymaga stworzenia przez okres najbliższych kilkunastu lat zapasów odpowiadających łącznie pojemności 3-5 największych istniejących w kraju zbiorników magazynowych. Koszt inwestycyjny typowej powierzchniowej bazy zbiornikowej o tej pojemności (zakładając że budowana jest ona na terenie rafinerii, a więc terenie uzbrojonym, z podłączeniem do sieci transportowej, bez kosztu samego paliwa) zamyka się w cenach z początku 1995 kwotą 15 mln PLN.

Z powyższych względów, a także w związku z niedawną nowelizacją Prawa budowlanego i regulacji związanych z obowiązkami inwestora w zakresie ochrony środowiska (co w początkowym okresie wydłuża proces przygotowania inwestycji) - zdaniem autora niniejszej opinii - należałoby wprowadzić obowiązek zapasów w 1996 roku i jednocześnie dopuścić, aby podmioty gospodarcze zaczęły być rozliczane z obowiązkowych rezerw po okresie 2-3 letnim od wprowadzenia ustawy.

Autor niniejszej opinii jest zdania, że z punktu widzenia interesów Państwa nie należy spowalniać procesu zwiększania rezerw państwowych i zapasów obowiązkowych w zakresie paliw płynnych i że założony scenariusz wzrostu jest prawidłowy i wykonalny technicznie i finansowo (z uwzględnieniem podanego wyżej ograniczenia dla pierwszych lat po wprowadzenie obowiązku). Przy czym dla zminimalizowania szeroko rozumianych kosztów społecznych wprowadzenia programu **(oczywiste jest, że całe koszty wprowadzania programu poniesie podatnik, jako że koszty wprowadzania rezerw państwowych pokrywane będą z budżetu a koszty zwiększenia rezerw w**

**podmiotach gospodarczych sektora paliwowego w ten czy inny sposób wejdą w cenę paliw) należy bezwzględnie doprowadzić do:**

1. zwolnienia rezerw państwowych i obowiązkowych zapasów paliw z podatków pośrednich,
2. promowania budowy dużych baz paliwowych, co zminimalizuje bezpośrednie koszty inwestycyjne i operacyjne magazynowania, ułatwi uczciwą konkurencję, zwłaszcza pomiędzy wielkimi i mniejszymi importerami paliw, poprzez umożliwienie tym ostatnim "wynajmowania" objętości magazynowych, a także zminimalizuje zajęcie powierzchni, zagrożenie ekologiczne, wybuchowe - pożarowe itd.

Dla dużych magazynów olejów napędowych, ropy naftowej oraz materiałów pędnych do silników lotniczych na bazie nafty najbardziej odpowiednim rozwiązaniem jest budowa kawernowych magazynów w złożach soli. Rozwiązania takie stosowane od blisko 40 lat na całym świecie (szczególnie znany jest amerykański program rezerw strategicznych - *Strategic Petroleum Reserves* - docelowo ok. stu kawern o łącznej pojemności miliarda baryłek, tj. ok. 170 mln m<sup>3</sup>) zapewniają wieloletnią niezmienną jakość magazynowanych produktów, zapewniając jednocześnie:

- \* niższe koszty inwestycyjne w stosunku do zbiorników naziemnych o podobnej pojemności;
- \* wielokrotnie mniejsze zajęcie terenów pod instalacje magazynowe;
- \* radykalne zredukowanie potencjalnych zagrożeń ekologicznych;
- \* praktyczną niewrażliwość na akty sabotażu czy zniszczenie w wyniku działań wojennych.

Szczególnie istotny wydaje się aspekt kosztowy. O ile koszt inwestycyjny "wybudowania" 1 m<sup>3</sup> pojemności magazynowej wynosi dla dużych magazynów powierzchniowych ok. 0,3 tys PLN, o tyle dla magazynów podziemnych w złożach soli koszt ten kilkakrotnie niższy; np dla magazynu o pojemności 500 tys. m<sup>3</sup> zlokalizowanego na złożu soli "Góra" jednostkowy koszt inwestycyjny szacować można na kwotę 0,04 mln PLN.

Należy tu podkreślić że Polska posiada znaczną ilość złóż soli o parametrach pozwalających na lokalizację podziemnych magazynów. Ponadto złoża te są usytuowane niezwykle korzystnie w stosunku do istniejącej infrastruktury paliwowej - np złożo soli "Góra" (Kujawy) leży w odległości ok. 10 km od rurociągu paliwowego Płock - Nowa Wielka Wieś, zaś złożo soli "Mechelinki" (okolice Gdańska) leży w odległości kilku kilometrów od bazy paliwowej CPN "Dębogórze" i w niewiele większej odległości od Rafinerii Gdańskiej. Dodając do tego fakt, że znowelizowane Prawo górnicze dopuszcza możliwość magazynowania produktów w złożach kopalin oraz fakt, że prowadzone od wielu lat prace badawcze i zaawansowane projektowe prace przed-inwestycyjne nad magazynowaniem ciekłych węglowodorów w złożach soli umożliwiają stosunkowo szybkie uruchomienie budowy magazynu płynnych węglowodorów w jednej lub nawet kilku lokalizacjach, istnieje potrzeba uwzględnienia tej możliwości przy planowaniu wprowadzenia programu rezerw państwowych i obowiązkowych zapasów paliw ciekłych.

Dlatego też przedkłada się jako załącznik do niniejszej opinii - pod rozważę Komisji Sejmowej i ewentualnie odpowiednim komórkom MPiH, MON, MSW - syntetyczną

*Informację o możliwościach budowy dużych magazynów paliw płynnych w wybranych polskich złożach soli.*

Wydaje się, że budowa kilku podziemnych magazynów paliw ciekłych w złożach soli pozwoli znacznie ograniczyć szeroko rozumiane koszty społeczne wprowadzenia niezbędnego programu rezerw państwowych i obowiązkowych zapasów paliw ciekłych. Na koniec uwaga na marginesie dotycząca ustawowego zabezpieczenia społeczeństwa w energię w sytuacjach innych niż wojna czy kataklizm. Przedmiotowe akty prawne dotyczą rezerw państwowych rozumianych jako rezerwy mobilizacyjne - uruchamiane w razie zagrożenia wojennego, kataklizmów, klęsk żywiołowych. Jednak przedstawione uregulowania słusznie dopuszczają użycie tych rezerw dla zabezpieczenia ciągłości zaopatrzenia obywateli w innych uzasadnionych losowych przypadkach. Projekt Prawa energetycznego nakłada na elektrownie i ciepłownie obowiązek utrzymywania zapasów zabezpieczających ciągłość dostaw energii elektrycznej i ciepła dla użytkowników. Działalność PAWK zapewnia istnienie odpowiednich rezerw węgla. W tej sytuacji jedynym nośnikiem energii dla którego nie ma ustawowego obowiązku utrzymywania rezerw (sezonowych i szczytowych) pozostaje gaz ziemny. Biorąc pod uwagę istniejące możliwości techniczne w zakresie podziemnego magazynowania gazu, strukturę krajowego bilansu gazu oraz monopolistyczną pozycję PGNiG autor niniejszej opinii widzi potrzebę przyszłego ustawowego uregulowania kwestii niezbędnych zapasów gazu ziemnego.

#### **Podsumowanie:**

- 1. Przedstawione projekty uregulowań prawnych generalnie dobrze spełniają postulat nowego zdefiniowania rezerw państwowych i dostosowania mechanizmów organizacyjnych i ekonomiczno-finansowych ich planowania, tworzenia i zarządzania nimi do aktualnych warunków ekonomicznych i własnościowych w gospodarce polskiej i należy doprowadzić do szybkiego wprowadzenia w życie przedmiotowych uregulowań z uwzględnieniem poniższych postulatów.**
- 2. Zaproponowany sposób tworzenia przez wybrane podmioty gospodarcze obowiązkowych zapasów paliw ciekłych stanowi w obecnej sytuacji jedyną możliwą drogę do stworzenia w rozsądnym czasie wymaganych ze względu na interes kraju i konieczność dostosowania się do norm obowiązujących w UE 90-dniowych zapasów paliw.**
- 3. Zaproponowane tempo wzrostu zapasów jest realne ze względów technicznych i nie powinno być spowalniane, pod warunkiem dopuszczenia aby podmioty gospodarcze zaczęły być rozliczane z obowiązkowych zapasów po okresie 2-3 letnim od wprowadzenia ustawy.**
- 4. Dla minimalizacji kosztów wprowadzenia programu niezbędne jest:**
  - \* zwolnienie rezerw państwowych i obowiązkowych zapasów paliw z podatków pośrednich - VAT i akcyzy - konieczna jest zmiana odpowiednich aktów prawnych;**



\* **promowanie budowy dużych baz paliwowych co zminimalizuje bezpośrednio koszty inwestycyjne i operacyjne magazynowania, ułatwi uczciwą konkurencję, zwłaszcza pomiędzy wielkimi i mniejszymi importerami paliw poprzez umożliwienie tym ostatnim "wynajmowania" objętości magazynowych, a także zminimalizuje zajęcie powierzchni, zagrożenie ekologiczne, wybuchowe-pożarowe itd. Promocja może nastąpić poprzez zainteresowanie Polskiej Izby Paliw Płynnych czy największych importerów i producentów budową dużych magazynów z przeznaczeniem na komercyjny wynajem objętości magazynowych;**

\* **rozpatrzenie przez utworzoną Agencję Rezerw Materiałowych a także odpowiednie komórki MPiH, MON MSW technicznych i ekonomicznych warunków budowy dużych podziemnych magazynów olejów napędowych, ropy naftowej oraz materiałów pędnych do silników lotniczych na bazie nafty w złożach soli, jako jeden ze sposobów minimalizacji ogólnych kosztów realizacji programu objętego przedmiotowymi projektami w zakresie paliw ciekłych.**

*Mgr inż. Mirosław M. Mazur*

*Ośrodek Badawczo Rozwojowy Górnictwa Surowców Chemicznych*

*CHEMKOP Kraków.*

*Kraków, 6 sierpnia 1995*

**Spis treści**                      **Str.:**

1. Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (**Druk Sejmowy nr 1178**)                      1
2. Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (**Druk Sejmowy nr 1054**)                      5
3. Opinia prawna do projektu ustawy o o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (**Druk Sejmowy nr 1176**)                      7
4. Opinia prawna dotycząca projektów ustaw: o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (**Druk Sejmowy nr 1054**) oraz o zmianie ustawy o podatku                      od towarów i usług (**Druk Sejmowy nr 1108**)                      13
5. Opinia prawna do projektu ustawy zmieniającej ustawę o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzo                      wym (**Druki Sejmowe nr nr: 1104, 1108, 1109, 1114, 1144**)                      15
6. Opinia prawna do projektów ustaw o zmianie 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.) - **Druki Sejmowe nr nr 1104, 1109, 1114, 1144 i 1211**                      17
7. Opinia prawna do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym (**Druk Sejmowy nr 1019**)                      24
8. Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 25 listopada 1993 r. o podatku importowym od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy (Dz. U. Nr 123, poz. 551 i z 1994 r. Nr 132, poz. 669) - (**Druk Sejmowy nr 1163**)                      26
9. Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o kontroli skarbowej i niektórych innych ustaw wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych (**Druk Sejmowy nr 1175**)                      27
10. Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o kontroli skarbowej i niektórych innych ustaw (**Druk Sejmowy nr 1175**)                      32
11. Opinia prawna dot. oceny projektu ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (**Druk Sejmowy nr 976**) w as                      pekcie zgodności z obowiązującymi aktami prawnymi                      40
12. Opinia prawna do projektu ustawy o kasach budowlanych i wspieraniu przez Państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (**Druk Sejmowy nr 1053**)                      44
13. Opinia dotycząca projektu ustawy ustawy o zagwarantowaniu środków finansowych na obronę narodową, wniesionego przez Prezydenta RP, w zakresie konse                      kwencji dla kształtowania budżetu państwa (**Druk Sejmowy nr 1191**)                      48

14. Opinia do projektu ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw ciekłych (**Druk Sejmowy nr 1195**)

50

*Cytowanie, publiczne odtwarzanie, kopiowanie oraz inne formy wykorzystania materiałów zamieszczonych w tej publikacji są dozwolone pod warunkiem zaznaczenia w tekście ich pochodzenia.*