



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
V kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA – 140 - 38(2) /07

Warszawa, 3 lipca 2007 r.

Pan
Ludwik Dorn
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Uprzejmie przekazuję **stanowisko Rady Ministrów** wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1507).

Jednocześnie informuję, że do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych upoważniony został Minister Finansów.

(-) Jarosław Kaczyński

Stanowisko Rządu

wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1507).

W dniu 3 kwietnia br. Rada Ministrów przyjęła „Założenia dotyczące definicji budownictwa społecznego”, które stanowią obecnie podstawę do przygotowania rozwiązań normatywnych określających zakres preferencji podatkowej w podatku od towarów i usług dla budownictwa społecznego, po dniu 31 grudnia 2007 r.

Zakłada się, iż stosowne przepisy w tym zakresie zostaną przekazane przez Rząd do Parlamentu w czerwcu lub lipcu br.

Należy podkreślić, że przyjęte przez Rząd założenia dotyczące budownictwa społecznego różnią się od przedstawionych w poselskim projekcie rozwiązań określających preferencje podatkowe dla budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym. Poza tym, zdaniem Rządu, rozwiązania zaproponowane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1507), nie tylko wykraczają poza ramy prawne wynikające z dyrektyw unijnych umożliwiającym kształtowanie określonych preferencji w przedmiotowym zakresie, ale też nie zapewniają kontroli poprawności rozliczeń przez podatników w ramach przyjętego systemu.

Z tych względów Rząd opowiada się za wstrzymaniem prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1507) do czasu przedstawienia rządowego projektu ustawy.

Uzasadnienie

Poselski projekt ustawy składa się z dwóch części: pierwsza dotyczy wprowadzenia zmian do ustawy o podatku od towarów i usług, druga część dotyczy zmian w przepisach ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym.

W części dotyczącej zmian w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, z późn. zm.), poselski projekt ustawy zakłada objęcie obniżoną stawką podatku budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym, tj.:

- obiektów budownictwa mieszkaniowego lub ich części, z wyłączeniem lokali użytkowych,
- lokali mieszkalnych w budynkach niemieszkalnych,
- budynków instytucji ochrony zdrowia, świadczących usługi zakwaterowania z opieką lekarską i pielęgniarską,
- urządzeń budowlanych związanych z tymi obiektami jak: dojścia, drogi, dojazdy, zieleń i małą architekturę, urządzenia i ujęcia wody, stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków, kotłownie, przyłącza, sieci wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłne, elektroenergetyczne, gazowe i telekomunikacyjne.

Zaproponowana w projekcie definicja zakłada, iż do społecznego budownictwa mieszkaniowego objętego obniżoną stawką podatku będą się zaliczać budynki

mieszkalne jednorodzinne o powierzchni użytkowej do 240 m² oraz lokale mieszkalne w obiektach budownictwa mieszkaniowego o powierzchni użytkowej do 150 m². Jednakże w przypadku, gdy ustalony metraż zostanie przekroczony, wymienione obiekty budownictwa mieszkaniowego nie zostaną wyłączone z tej definicji, lecz powierzchnia ponad ustalone limity będzie podlegać opodatkowaniu według stawki 22%.

W części tej (art. 1 pkt 2 lit. a poselskiego projektu ustawy) zakłada się stosowanie stawki obniżonej w przypadku m.in. remontu obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym.

Obszar decyzyjny dla prawodawstwa krajowego co do zastosowania po 31 grudnia 2007 r. stawki obniżonej podatku od towarów i usług w budownictwie mieszkaniowym, wyznaczają zapisy Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, która z dniem 1 stycznia 2007r. zastąpiła Szóstą Dyrektywę Rady Unii Europejskiej z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych - wspólny system podatku od wartości dodanej - ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EEC z późn. zm.).

Należy zwrócić uwagę, że kwestia opodatkowania budownictwa mieszkaniowego uregulowana jest w ww. dyrektywie w dwóch aspektach, tj. od strony tzw. budownictwa społecznego (zał. 3) oraz od strony remontów i napraw prywatnych budynków mieszkalnych (zał. 4), przy czym do czynności wymienionych w obu tych załącznikach ma zastosowanie obniżona stawka podatku.

Sam fakt rozróżnienia tych kwestii wskazuje na ich zróżnicowany zakres podmiotowo – przedmiotowy.

Z zapisu pozycji 10 załącznika 3 do Dyrektywy 2006/112/WE Rady można wnioskować, że odnosi się on do dużych remontów całych obiektów budowlanych objętych polityką społeczną. Natomiast zapis pozycji 2 załącznika 4 do tej dyrektywy dotyczy remontów i naprawy prywatnych lokali mieszkalnych, z wyłączeniem materiałów stanowiących znaczącą część wartości świadczonej usługi.

Przedstawiony projekt ustawy w praktyce nie rozróżnia tej kwestii i ram prawnych wynikających z zapisów dyrektywy, i tym samym nie może być uznany za poprawny. Jest to o tyle również nieuzasadnione, że co do zasady podważa potrzebę posiadania przez Polskę derogacji w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

Przedstawiony projekt ustawy nie precyzuje również jaki zakres robót budowlano-montażowych byłby objęty stawką obniżoną oraz w jaki sposób przebiegałyby rozliczenia inwestora z wykonawcami i podwykonawcami.

Przyjęcie zaproponowanych w projekcie ustawy rozwiązań może być potraktowane jako naruszenie dyrektyw unijnych, w sytuacji kiedy pod pozorem szeroko rozumianego „podwykonawstwa” będą ze stawką 7% dostarczane towary lub usługi o powszechnym charakterze (nie związane wyłącznie z procesem budowlanym).

Ponadto w projekcie proponuje się, że stawką obniżoną podatku od towarów i usług byłyby objęte urządzenia budowlane związane ze społecznym programem mieszkaniowym, pod warunkiem, że ich posiadaczem (lub ich części) jest właściciel obiektu mieszkaniowego, z którym te urządzenia budowlane są związane (art. 1 pkt 2 lit. b projektu ustawy).

Poza tym, przedstawiony projekt nie definiuje tych urządzeń (infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu) w sposób umożliwiający dokonanie

rozdziału tej infrastruktury na związaną z budownictwem społecznym i pozostałym, tak aby jej zakres mógł być interpretowany jako zgodny z poz. 10 załącznika nr 3 do Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r.

Nieprecyzyjne rozwiązania w tym zakresie mogą spowodować nieprawidłowości w rozliczeniach podatkowych i trudności a niekiedy wręcz niemożliwość kontroli prawidłowości regulowania należności podatkowych.

Należy pamiętać, że określona w poz. 10 załącznika 3 do Dyrektywy 2006/112/WE Rady możliwość stosowania stawki obniżonej w żaden sposób nie odnosi się do infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

W związku z powyższymi uwagami Rząd negatywnie ocenia poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

W części projektu ustawy dotyczącej wprowadzenia zmian w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (Dz. U. Nr 177, poz. 1486 i z 2007 r. Nr 23, poz. 138), należy zauważyć, że art. 2 pkt 1 lit. a projektu skreśla w art. 3 ust. 2 ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym wyrazy „do dnia 31 grudnia 2007 r.”.

Celem tej zmiany jest zniesienie incydentalnego charakteru ustawy. Obecnie prawo do zwrotu przysługuje z tytułu wydatków poniesionych w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2007 r. Zatem, wykreślenie wyrazów „do dnia 31 grudnia 2007 r.” oznaczało będzie, że o zwrot wydatków mogłyby ubiegać się osoby, które zakupu materiałów budowlanych dokonają w roku 2008 oraz w latach następnych.

Zwiększy to niewątpliwie wydatki budżetu państwa w tych latach. Przy czym, jak się wydaje, projektodawcy nie dostrzegają tego ubytku, twierdząc jedynie, że proponowane rozwiązanie nie zmniejszy dochodów budżetu państwa i gmin z tytułu podatku VAT w mieszkalnictwie.

Art. 2 pkt 1 lit. b projektu dodaje w art. 3 ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym nowy ust. 6b, zgodnie z którym limity kwoty zwrotu, określone w ust. 5 dotyczą okresów pięcioletnich liczonych od daty złożenia pierwszego wniosku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym.

Celem tej poprawki jest wprowadzenie pięcioletnich limitów zwrotu (na wzór trzyletnich limitów jakie w latach 1997-1999, 2000-2002, 2003-2005 obowiązywały w zakresie ulgi remontowo-modernizacyjnej). Z tym, że w przeciwieństwie do ulgi remontowej, pięcioletni okres zwrotu byłby dla każdego inwestora inny, gdyż liczony byłby od daty złożenia pierwszego wniosku. Dodatkowo – z uwagi na pozostawienie bez zmian ust. 5 w art. 5 – limit zwrotu ulegałby zmianom, gdyż jego wysokość nadal uzależniona byłaby od ceny 1 m kw. powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego (...) ostatnio ogłoszonej przed kwartałem złożenia wniosku o dokonanie zwrotu.

Nie ułatwi to obliczania kwoty zwrotu przez samych inwestorów, a tym samym nie usprawni procedury dokonywanych zwrotów przez organy podatkowe. Ponadto, generuje dodatkowe wydatki z budżetu państwa, gdyż w obecnym stanie prawnym, jest jeden limit zwrotu na cały okres obowiązywania przepisów ustawy. Po zmianach (w

kształcie zaproponowanym w projekcie) limit przysługiwałby na każdy pięcioletni okres.

Zakładając zatem, że cena 1 m kw. przyjmowana do obliczenia limitu zwrotu, a co za tym idzie również kwoty zwrotu, wynosi 2.619,00 zł, to aby uzyskać pełną kwotę zwrotu należy zakupić materiały budowlane za kwotę 261.905,24 zł. Poniesienie wydatków ponad tę kwotę nie uprawnia do ubiegania się o zwrot VAT z uwagi na wyczerpanie limitu zwrotu. Natomiast zgodnie z projektem, pełny limit przysługiwałby w każdym z pięcioletnich okresów. Tym samym, o ile inwestor w każdym z tych okresów poniesie wydatki w wysokości 261.905,24 zł i spełni warunki określone w ustawie, to mógłby teoretycznie uzyskać od organu podatkowego zwrot podatku VAT w kwocie 32.201 zł w każdym z pięcioletnich okresów.

Art. 2 pkt 2 projektu nadaje nowe brzmienie ust. 3 w art. 4 ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. Co do zasady, zmiana jest tożsama z regulacją wprowadzaną ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (Dz. U. Nr 23, poz. 138), z tym że dodatkowo wprowadza rozliczenie przysługującej kwoty zwrotu w okresach pięcioletnich, co jest konsekwencją zmiany, o której mowa w art. 2 pkt 1 lit. b projektu.

Art. 2 pkt 3 projektu nadaje nowe brzmienie ust. 3 w art. 5 ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, w myśl którego wniosek o zwrot części wydatków może być składany raz w roku. Przedmiotowa zmiana jest konsekwencją znoszenia incydentalnego charakteru ustawy.

Na uwagę zasługuje również dyspozycja art. 3 projektu, zgodnie z którą ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. Jednocześnie, projekt nie zawiera żadnych przepisów przejściowych. W tym kontekście, wątpliwości budzi, do jakich wniosków będą miały zastosowanie wyżej omówione zmiany, tj. czy wyłącznie do wniosków składanych przez osoby ubiegające się o częściowy zwrot z tytułu wydatków poniesionych od 1 stycznia 2008 r., czy również do wniosków złożonych przed tym dniem, a co za tym idzie, czy pięcioletnim limitem miałyby być objęte również wydatki poniesione w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2007 r., czy też ich rozliczenie odbywałoby się na „starych zasadach”. Natomiast nowe zasady objęłyby jedynie wydatki na zakup materiałów budowlanych poniesione i udokumentowane po 31 grudnia 2007 r.

Rządowy projekt ustawy, o którym mowa na wstępie, został opracowany z uwzględnieniem przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 3 kwietnia br. założeń dotyczących budownictwa społecznego. Projekt ten obejmuje również zmiany do ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym dotyczące zwrotów podatku dla osób fizycznych budujących systemem gospodarczym.

Projekt rządowy przy określaniu zasad preferencyjnego opodatkowania tzw. „budownictwa społecznego” w Polsce, zawiera rozwiązania optymalne pod względem skutecznego „administrowania” i kontrolowania wdrożonego systemu ulg podatkowych związanych z budownictwem (ograniczenie patologii oraz możliwości powstawania tzw. „szarej strefy”) oraz zapewnia dla organizatorów procesu inwestycyjnego czytelność wdrożonych uregulowań prawnych definiujących budownictwo społeczne. Wynika to z precyzyjnego określenia zarówno sposobu obliczania podstawy

opodatkowania, do której może mieć zastosowanie stawka preferencyjna podatku jak i wskazania kręgu podmiotów, które z tej preferencji mogą korzystać.

Projekt ten zawiera również odpowiednie, powiązane z nowymi zasadami opodatkowania budownictwa społecznego, rozwiązania związane z dalszym funkcjonowaniem przepisów ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym.

W związku z powyższym Rząd opowiada się za wstrzymaniem prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1507) do czasu przedstawienia rządowego projektu ustawy.