



PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa, dnia 6 listopada 2018 r.

RM-10-174-18

Pan Marek KUCHCIŃSKI  
Marszałek Sejmu

*Szanowny Panie Marszałku*

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi

projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

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

*Z poważaniem*

**U S T A W A**

z dnia

**o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1325) art. 11a otrzymuje brzmienie:

„Art. 11a. Przepisy ustawy stosuje się do przychodów ze sprzedaży detalicznej osiągniętych od dnia 1 stycznia 2020 r.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

## UZASADNIENIE

Ustawą z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1325) wprowadzono do polskiego systemu podatkowego nową daninę, podatek od sprzedaży detalicznej. Przepisy ustawy weszły w życie z dniem 1 września 2016 r. i, zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy, jej przepisy miały zastosowanie do przychodów ze sprzedaży detalicznej osiągniętych od tego dnia.

Stosownie do przepisów ustawy, podatnicy podatku od sprzedaży detalicznej, którzy osiągnęli w danym miesiącu przychód ze sprzedaży detalicznej ponad kwotę 17 mln zł, są zobowiązani do złożenia deklaracji podatkowej o wysokości podatku oraz obliczenia i wpłacenia podatku na rachunek urzędu skarbowego.

Na mocy decyzji z dnia 19 września 2016 r. Komisja Europejska wszczęła szczegółowe postępowanie wyjaśniające w sprawie polskiego podatku od sprzedaży detalicznej. Komisja Europejska obawiała się, że progresywne stawki oparte na wielkości przychodów przyznają przedsiębiorstwom o niskich przychodach selektywną przewagę nad ich konkurentami z naruszeniem unijnych zasad pomocy państwa.

Jednocześnie Komisja Europejska wydała nakaz zobowiązujący Polskę do zawieszenia stosowania tego podatku do czasu zakończenia jego analizy przez Komisję Europejską (tzw. nakaz zawieszenia).

Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej, Komisja Europejska nie kwestionowała prawa Polski do decydowania o poziomie opodatkowania ani celów poszczególnych podatków i opłat. Wskazała jednakże, iż system podatkowy powinien być zgodny z prawem Unii Europejskiej, w tym z zasadami pomocy państwa.

Według wstępnej oceny Komisji Europejskiej progresywna stawka nie była uzasadniona logiką systemu podatkowego w Polsce, która zakłada gromadzenie środków finansowych w celu zasilenia budżetu ogólnego. Oznaczało to ryzyko podjęcia przez Komisję Europejską ostatecznej decyzji uznającej, iż przepisy ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej są niezgodne z zasadami pomocy państwa. W konsekwencji mogłaby zaistnieć konieczność zwrotu tej pomocy wraz z odsetkami przedsiębiorcom, którzy zapłacili podatek. Takie postępowanie mogłoby narazić Skarb Państwa na stratę.

Aby zapobiec tym potencjalnym negatywnym konsekwencjom, rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie zaniechania poboru podatku od sprzedaży detalicznej (Dz. U. poz. 1723) zaniechano poboru podatku od przychodów osiągniętych od 1 września 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. Ustawą z dnia 15 listopada 2016 r.

o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz. U. poz. 2099) zawieszono stosowanie na 2017 r. ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej.

Jednocześnie w dniu 30 czerwca 2017 r. Komisja Europejska wydała decyzję w sprawie podatku od sprzedaży detalicznej. Komisja Europejska uznała, że polski podatek od sprzedaży detalicznej narusza unijne zasady pomocy państwa. Komisja Europejska stwierdziła, że dzięki progresywnym stawkom podatkowym opartym na wielkości przychodów przedsiębiorstwa o niskich obrotach mają przewagę nad konkurentami. Polska nie wykazała, że progresywne stawki podatkowe są uzasadnione celem podatku od sprzedaży detalicznej w zakresie zwiększenia dochodów ani że przedsiębiorstwa objęte wyższą stawką miałyby większą zdolność do zapłaty.

W dniu 30 listopada 2016 r. Polska złożyła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) skargę na decyzję Komisji Europejskiej z dnia 19 września 2016 r. (sygn. akt T-836/16). W skardze podniesiono m.in. zarzut błędnej kwalifikacji podatku od sprzedaży detalicznej jako pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Następnie w dniu 13 września 2017 r. Polska złożyła skargę na decyzję Komisji Europejskiej z dnia 30 czerwca 2017 r. (sygn. akt T-624/17). W obu skargach Polska wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej.

Ustawą z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz. U. poz. 2178) przedłużono zawieszanie stosowania przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej do końca 2018 r.

Oznacza to, że przepisy ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej nie mają zastosowania do przychodów ze sprzedaży detalicznej osiągniętych w okresie od dnia 1 września 2016 r. do dnia 31 grudnia 2018 r.

Skutkiem zmiany jest zatem wstrzymanie stosowania przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej, a potencjalni podatnicy podatku od sprzedaży detalicznej nie są zobowiązani do składania deklaracji podatkowych o wysokości podatku oraz do obliczania i wpłacania podatku od sprzedaży detalicznej – do końca 2018 r.

Obie skargi wniesione przez Polskę zostały połączone do wspólnego rozpoznania na jednej rozprawie. Rozprawa przed TSUE odbyła się w dniu 26 września 2018 r.

Biorąc pod uwagę, że wyroki w sprawach rozstrzyganych przez TSUE zapadają zwyczajowo 3–4 miesiące po rozprawie, bardzo prawdopodobne jest, że wyrok w sprawie podatku od sprzedaży detalicznej zostanie wydany pod koniec 2018 r. lub na początku 2019 r.

Wobec powyższego istnieje konieczność dalszego zawieszenia stosowania przepisów ww. ustawy. Proponuje się zatem, aby przepisy ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej miały zastosowanie do przychodów ze sprzedaży detalicznej, osiągniętych dopiero od dnia 1 stycznia 2020 r.

Z uwagi na fakt, że ustawą z dnia 12 października 2017 r. zawieszono stosowanie przepisów ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej do dnia 31 grudnia 2018 r., proponuje się wejście w życie projektowanej ustawy z dniem 1 stycznia 2019 r. W konsekwencji powyższego od tego dnia nastąpiłoby dalsze wstrzymanie działania przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej. W ten sposób zapewniona zostanie kontynuacja zawieszenia stosowania przepisów tej ustawy również w 2019 r.

Projektowane rozwiązanie legislacyjne oznaczać będzie brak wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od sprzedaży detalicznej za 2019 r. w wysokości 1590,6 mln zł.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 4 i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), z chwilą przekazania do uzgodnień z członkami Rady Ministrów projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych wymagających notyfikacji w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) oraz nie podlega notyfikacji na zasadach przewidzianych w tym rozporządzeniu.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia.

<p><b>Nazwa projektu</b> Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej</p> <p><b>Ministerstwo wiodące</b> Ministerstwo Finansów</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Pan Filip Światała Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Pani Justyna Przekopiak Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier w Ministerstwie Finansów, tel. (22) 694-58-04, e-mail: <a href="mailto:justyna.przekopiak@mf.gov.pl">justyna.przekopiak@mf.gov.pl</a></p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 24 października 2018 r.</p> <p><b>Źródło</b> Inne Inicjatywa własna Ministra Finansów</p> <p><b>Nr w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów</b> UD 460</p>
--	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Na mocy decyzji z dnia 19 września 2016 r., Komisja Europejska wszczęła szczegółowe postępowanie wyjaśniające w sprawie udzielenia przez Polskę niezgodnej z prawem pomocy publicznej, w wyniku wprowadzenia do polskiego systemu podatkowego podatku od sprzedaży detalicznej – ustawą z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1325). W związku z wydaniem przez Komisję Europejską w toku postępowania wyjaśniającego decyzji nakazującej zawieszenie udzielania pomocy publicznej do momentu podjęcia przez Komisję ostatecznej decyzji w przedmiocie ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej, Minister Rozwoju i Finansów rozporządzeniem z dnia 18 października 2016 r. w sprawie zaniechania poboru podatku od sprzedaży detalicznej (Dz. U. poz. 1723) zawiesił pobór tego podatku w okresie od dnia 1 września 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r., a następnie ustawą z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz. U. poz. 2099) stosowanie przepisów ww. ustawy zostało zawieszono do końca 2017 r.

W dniu 30 listopada 2016 r. Polska złożyła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) skargę na decyzję Komisji Europejskiej z dnia 19 września 2016 r.

W dniu 30 czerwca 2017 r. Komisja Europejska wydała ostateczną decyzję w sprawie podatku od sprzedaży detalicznej. Komisja Europejska uznała, że polski podatek od sprzedaży detalicznej narusza unijne zasady pomocy państwa. Polska w dniu 13 września 2017 r. złożyła skargę również na tę decyzję Komisji Europejskiej.

Następnie ustawą z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz. U. poz. 2178) przedłużono zawieszanie stosowania przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej do końca 2018 r.

W dniu 26 września 2018 r. odbyła się rozprawa przed TSUE w sprawie skarg Polski na decyzje Komisji Europejskiej.

Biorąc pod uwagę, że wyroki w sprawach rozstrzyganych przez TSUE zapadają zwyczajowo 3–4 miesiące po rozprawie, bardzo prawdopodobne jest, że wyrok w sprawie podatku od sprzedaży detalicznej zostanie wydany pod koniec 2018 r. lub na początku 2019 r. Istnieje zatem konieczność dalszego zawieszenia stosowania przepisów ww. ustawy, co zapewni ciągłość zawieszenia stosowania przepisów dotyczących podatku od sprzedaży detalicznej.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej ma na celu przedłużenie na 2019 r. zawieszenia obowiązywania przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej wprowadzonego na podstawie ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej.

Konieczność przedłużenia terminu zawieszenia związana jest z brakiem rozstrzygnięcia przez TSUE w sprawie skarg złożonych przez Polskę do TSUE w dniu 30 listopada 2016 r. oraz w dniu 13 września 2017 r. Od rozstrzygnięcia TSUE uzależniona będzie możliwość pobierania podatku na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Materia regulowana przedmiotowym projektem ustawy nie jest regulowana w prawie wspólnotowym i nie podlega harmonizacji.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
-------	----------	---------------	---------------

Podatnicy podatku od sprzedaży detalicznej	ok. 200 podmiotów	Własne – Ministerstwa Finansów	Brak konieczności składania deklaracji podatkowych o wysokości podatku oraz obliczania i wpłacania podatku od sprzedaży detalicznej.
Urzędy skarbowe i izby administracji skarbowej	416		Brak konieczności administrowania podatkiem.

### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt będzie udostępniony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.

### 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2016 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
<b>Dochody ogółem</b>	-1288,4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1288,4
budżet państwa–ubytek dochodów	-1590,6	-0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1590,6
budżet państwa–dodatkové dochody	233,1	0										233,1
JST	69,1	00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	69,1
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Wydatki ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Saldo ogółem</b>	-1288,4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1288,4
budżet państwa	-1357,4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1357,4
JST	69,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	69,1
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Źródła finansowania	Projektowana ustawa o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej będzie miała negatywny wpływ na wysokość dochodów ogółem. W rezultacie negatywnie wpłynie na saldo budżetu państwa, natomiast pozytywnie na saldo jednostek samorządu terytorialnego. Projektowane rozwiązania nie będą miały wpływu na wydatki sektora finansów publicznych.
---------------------	---

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej spowoduje brak wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od sprzedaży detalicznej w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. Szacowane skutki dla sektora finansów publicznych odzwierciedlają stratę budżetu państwa równą kwocie prognozowanych do uzyskania w 2019 r. wpływów z podatku od sprzedaży detalicznej oraz nadwyżkę dochodów jednostek samorządu terytorialnego równą kwocie prognozowanych do osiągnięcia w 2019 r. strat w udziale w dochodach z podatku CIT.</p> <p>Szacunki zostały dokonane przy uwzględnieniu planowanych wpływów z podatku od sprzedaży detalicznej za okres obowiązywania ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. Kalkulacje te zostały przeprowadzone na potrzeby oceny skutków regulacji ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej. Dokonano ich na podstawie danych POLTAX pochodzących z deklaracji dla podatku od towaru i usług.</p>
--	---

### 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki										
Czas w latach od wejścia w życie zmian	0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)			

W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2016 r.)	duże przedsiębiorstwa	1288,4	0	0	0	0	0	1288,4
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Proponowana regulacja wpłynie pozytywnie na przedsiębiorstwa (duże i niektóre średnie), gdyż nie będą ponosić one obciążeń z tytułu podatku od sprzedaży detalicznej m.in. w zakresie składania deklaracji podatkowych czy konieczności obliczania tego podatku.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Projekt nie wpływa na sektor małych i mikroprzedsiębiorstw oraz część średnich przedsiębiorstw.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Informacje dotyczące źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń zostały zamieszczone w pkt 6 OSR. Projekt nie wpływa w szczególności na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.						
<b>8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu</b>								
<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy								
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).				<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy				
<input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:				<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:				
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.				<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy				
Komentarz: Brak obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych dla podatników, naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb administracji skarbowej.								
<b>9. Wpływ na rynek pracy</b>								
Projekt nie wpływa na rynek pracy.								
<b>10. Wpływ na pozostałe obszary</b>								
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:			<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe			<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie		
Omówienie wpływu		Projekt nie wpływa na te obszary.						
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>								
Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.								
<b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>								
Z uwagi na przedmiot projektu ustawy nie przewiduje się mechanizmów ewaluacji efektów projektu.								
<b>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)</b>								