



Wydanie z dnia: wtorek, 30. listopad 2021»Dziennik Gazeta Prawna

Wybiórcze obciążanie akcyzą to niedozwolona pomoc publiczna

Zmiana ustawy akcyzowej, trafiająca ponownie do Sejmu po jej odrzuceniu przez Senat, z punktu widzenia polityki podatkowej może być oceniana różnie. Z pewnością cel, jakim jest ograniczenie dostępności używek poprzez podniesienie akcyzy, jest słuszny. Można już jednak dyskutować z wysokością zaproponowanych podwyżek i przedstawiciele branż podlegających akcyzie przedstawiali swoje argumenty w tym zakresie w toku prac legislacyjnych. Z naszej perspektywy, jako prawników, ustawa zawiera jednak zasadniczą wadę o charakterze prawnym.

W ustawie zaproponowano rozwiązanie, zgodnie z którym w roku 2022 wzrasta minimalna kwota akcyzy od papierosów, ale sama stawka tego podatku nie rośnie. Taka sytuacja prowadzi do tego, że dla około 70 proc. rynku papierosów akcyza zostaje podniesiona. Natomiast aż 30 proc. rynku obejmującego droższe marki papierosów (kosztują więcej niż wynosi średnia ważona cena sprzedaży) uniknie podwyżki.

Jednocześnie 80 proc. segmentu tzw. papierosów premium należy do jednego koncernu. Odniesie on bardzo konkretną korzyść, bo akcyza na papierosy konkurentów jest podwyższana, a na jego papierosy – nie. Mamy w związku z tym dwa problemy prawne.

Po pierwsze, rozwiązania przegłosowane przez Sejm wydają się niezgodne z dyrektywą unijną dotyczącą opodatkowania akcyzą wyrobów tytoniowych. Należy przypomnieć, że dyrektywa nakazuje przy konstruowaniu regulacji akcyzowych zachować równe warunki konkurencji. Dlatego inne państwa członkowskie UE stosujące podwyżki minimalnej kwoty akcyzy robiły to wtedy, gdy podwyższały również stawki podatku, aby – mówiąc kolokwialnie – minimalna akcyza nie odstawała od nowych, podwyższonych stawek podatku.

Po drugie, taka sytuacja skutkuje przyznaniem niedozwolonej pomocy publicznej. Prawo unijne za pomoc publiczną uznaje bowiem również zwolnienia lub obniżki opodatkowania, o ile dzięki nim jedna lub kilka firm uzyskuje korzyść finansową. W tym przypadku prawo UE uznaje takie selektywne ulgi czy różnicowanie stawek podatku za równoznaczne ze zwolnieniem podatkowym. Państwo odstępuje bowiem od pobrania podatku, który w zwykłych okolicznościach obciążałby dany podmiot.

Oczywiście, państwa członkowskie mają prawo swobodnie kształtować swoje systemy podatkowe. Trybunał Sprawiedliwości UE wypowiadał się w tej sprawie już wielokrotnie, wyjaśniając, że pomocy publicznej nie stanowią środki o charakterze ogólnym stanowiące element konstrukcji danego podatku. Na przykład – co do zasady – pomocy publicznej nie stanowią progresywne stawki podatku dochodowego. Ale jeżeli dany środek stanowi odstępstwo od ogólnych reguł danego podatku, to może już pomoc publiczną stanowić. Na przykład niemieckie obniżki akcyzy od energii dla firm produkcyjnych zostały za taką pomoc uznane.

Tutaj warto odnotować, że fakt pomocy publicznej jest faktem obiektywnym, niezależnym od celu przepisów i woli ustawodawcy. Innymi słowy, można udzielić pomocy publicznej przypadkiem.

Komisja bardzo dokładnie patrzy na ręce państwom członkowskim i w przypadkach bardzo wątpliwych potrafi nawet wydawać decyzje wstrzymujące wejście w życie niektórych przepisów.

W tym przypadku przed zarzutem udzielenia pomocy publicznej na rynku papierosów będzie bardzo trudno się obronić. Mamy użycie zasobów państwa, mamy odstępstwo od „systemu odniesienia”, który w tym przypadku stanowi po prostu podwyżka akcyzy, mamy selektywność i to bardzo oczywistą, bo jest jeden podmiot, który zyskuje na wprowadzonym rozwiązaniu. Jest to w zasadzie podręcznikowy przypadek niedozwolonej pomocy publicznej w regulacjach podatkowych. Co więcej, zarzut udzielenia niedozwolonej pomocy publicznej może się pojawić nawet jeżeli wprowadzone rozwiązanie będzie uznane za zgodne z unijnymi przepisami akcyzowymi. Wprowadzanie redukcji, zwolnień, czy wszelkiego rodzaju ulg w podatku akcyzowym, za wyjątkiem zwolnień obligatoryjnych, również podlega kontroli w zakresie zgodności z przepisami o pomocy państwa.

Dlatego, w naszej ocenie, to rozwiązanie musi zostać z ustawy akcyzowej wyeliminowane. Konsekwencje jego wejścia w życie są trudne do przewidzenia, bo prawo unijne i krajowe przewiduje szereg mechanizmów proceduralnych w tym

zakresie. W przypadku naruszenia dyrektywy akcyzowej sankcją jest usunięcie wadliwych przepisów z systemu prawa lub możliwość ich niestosowania. Jeżeli chodzi o pomoc publiczną, to przepisy UE nakazują co do zasady zwrot nielegalnie pobranej pomocy.

Niezależnie od tego, z pewnością przyjęcie omawianego rozwiązania rodzi ryzyko sporu prawnego, gdzie na szali leżą setki milionów złotych.

Uważamy, że to rozwiązanie powinno zostać usunięte z ustawy i zastąpione zwykłą podwyżką akcyzy, której zgodność z prawem nie budzi wątpliwości. Skoro Senat odrzucił projekt ustawy, to rząd ma szansę wycofać się z kontrowersyjnych przepisów i napisać ustawę od nowa. W przeciwnym razie znowu wkłamy się w wieloletni spór prawny, niepotrzebny nikomu.

Jedna prosta zmiana, tj. zastąpienie zwiększenia minimum akcyzowego podwyżką stawki kwotowej akcyzy spowoduje, że jako prawnicy nie mamy się do czego przyczepić, wpływy do budżetu będą większe, a ich koszty rozłożą się równomiernie na wszystkich konsumentów papierosów, nie tylko na tych biedniejszych.

Autor

Krzysztof Flis

doradca podatkowy

Autor

Wojciech Krok

doradca podatkowy