



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IX kadencja

Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.14.2021

Druk nr 1857
Warszawa, 16 grudnia 2021 r.

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjęte przez Senat na 34. posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2021 r. uchwały:

- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw,
- **w sprawie ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw,**
- w sprawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022,
- w sprawie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przedłużeniem realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020,
- w sprawie ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”,

- o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczenia Cyberprzestępczości,
 - w sprawie ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody,
 - w sprawie ustawy o dodatku osłonowym,
 - w sprawie ustawy o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych,
 - w sprawie ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw,
 - w sprawie ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw,
 - w sprawie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw,
 - w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy,
 - w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

Przyjęcie poprawek Senatu może spowodować konieczność zmiany oznaczeń jednostek systematyzacyjnych, redakcyjnych lub ich fragmentów, w celu zachowania ciągłości numeracji albo ciągłości alfabetycznej, oraz w konsekwencji konieczność odpowiedniej korekty odesłań.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 16 grudnia 2021 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym
oraz niektórych innych ustaw**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 9 grudnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 1 w pkt 1 w lit. a:
 - a) w tiret dwunastym, w pkt 30a wyrazy „zawierające w szczególności” zastępuje się wyrazami „zawierające co najmniej”,
 - b) w tiret trzynastym, w pkt 30b wyrazy „zawierające w szczególności” zastępuje się wyrazami „zawierające co najmniej”;

- 2) w art. 1:
 - a) w pkt 13, w ust. 4:
 - w pkt 2 skreśla się wyrazy „, zwanym dalej „aktem delegowanym Komisji Europejskiej określającym wspólne progi utraty częściowej””,
 - w pkt 3 po wyrazach „w akcie delegowanym Komisji Europejskiej określającym wspólne progi utraty częściowej” dodaje się wyrazy „, wydanym na podstawie art. 6 ust. 10 dyrektywy Rady (UE) 2020/262 z dnia 19 grudnia 2019 r. ustanawiającej ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (przekształcenie)”,
 - b) w pkt 44 w lit. b, w ust. 1b po wyrazach „w akcie delegowanym Komisji Europejskiej określającym wspólne progi utraty częściowej” dodaje się wyrazy „, wydanym na podstawie art. 6 ust. 10 dyrektywy Rady (UE) 2020/262 z dnia 19 grudnia 2019 r. ustanawiającej ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (przekształcenie)”;

- 3) w art. 1:

- a) w pkt 19 w lit. d, w ust. 5:
 - wyrazy „powinny wskazać” zastępuje się wyrazem „wskazują”,
 - wyrazy „powinien być załączony” zastępuje się wyrazami „załącza się”,
 - b) w pkt 31, w art. 46pb:
 - w ust. 3 wyrazy „powinny podać” zastępuje się wyrazem „podają”,
 - w ust. 4 wyrazy „powinien zawierać” zastępuje się wyrazem „zawiera”,
 - w ust. 5 wyrazy „powinien być załączony” zastępuje się wyrazami „załącza się”,
 - c) w pkt 51, w ust. 7 wyrazy „Umowa powinna być przechowywana” zastępuje się wyrazami „Umowę przechowuje się”,
 - d) w pkt 56, w art. 97a w ust. 3 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „powinien zawierać” zastępuje się wyrazem „zawiera”;
- 4) w art. 1:
- a) w pkt 31, w art. 46pe w ust. 3 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „Przepis ust. 2” zastępuje się wyrazem „Przepisy ust. 2”,
 - b) w pkt 44 w lit. e wyrazy „Przepis ust. 3” zastępuje się wyrazami „Przepisy ust. 3”;
- 5) skreśla się art. 7–9;
- 6) w art. 17:
- a) we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „których rok podatkowy jest inny niż rok kalendarzowy i rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2022 r., a zakończy się po dniu 31 grudnia 2021 r.” zastępuje się wyrazami „których rok podatkowy rozpoczął się przed dniem 1 lutego 2022 r., a zakończy się po dniu 31 stycznia 2022 r.”,
 - b) w części wspólnej wyrazy „przyjętego przez siebie” zastępuje się wyrazami „dotyczącego ich”;
- 7) w art. 19:
- a) we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „z dniem 1 stycznia 2022 r.” zastępuje się wyrazami „z dniem 1 lutego 2022 r.”,
 - b) skreśla się pkt 2;

8) w art. 19 skreśla się pkt 3.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Senat – po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm w dniu 9 grudnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, określanej dalej jako „ustawa” – wprowadził do jej tekstu 8 poprawek. Ich uchwalenie jest wyrazem podzielenia przez Izbę zastrzeżeń do ustawy w sferze konstytucyjnej oraz legislacyjnej.

I. W wyniku dokonanej oceny konstytucyjności ustawy, Senat uznał, że wymaga ona modyfikacji w aspekcie trzech zastrzeżeń.

1. Po pierwsze, zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Powołany przepis statuuje zatem nakaz, „by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i niebędących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach”¹. Niezależnie od tego, należy zauważyć, że „wykładnia przepisów regulujących poprawki „sejmowe” i „senackie” musi być dokonywana w taki sposób, aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między inicjatywą ustawodawczą i poprawkami, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, które Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej”, przy czym „wyjście poza określony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”².

W kontekście powyższych rozważań należy zauważyć, iż po odbyciu pierwszego czytania projektu ustawy, w wyniku przyjęcia przez Komisję Finansów Publicznych niektórych poprawek zgłoszonych na jej posiedzeniu, tekst projektu ustawy został uzupełniony o nowelizację:

¹ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 lutego 1999 r. (K 25/98) oraz z dnia 9 marca 2016 r. (K 47/15).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (P 11/08).

- 1) art. 12 ustawy z dnia 1 października 2021 r. o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym (art. 7 ustawy) – polega ona na zmianie oznaczenia punktu dodawanego w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2133) z dniem 26 maja 2022 r.,
 - 2) art. 3 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (art. 8 ustawy) – polega ona na modyfikacji art. 28 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz uchyleniu ust. 3 tego artykułu będącego przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia w sprawie wzoru stosownej informacji składanej przez określonych podatników,
 - 3) ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (art. 9 ustawy) będącej elementem pakietu ustawodawczego programu „Polski Ład” – polega ona na wprowadzeniu szeregu modyfikacji merytorycznych w zakresie ogłoszonych zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1993), Kodeksie karnym skarbowym oraz ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1285, z późn. zm.)
- tj. sprawy nieobjęte zakresem projektu ustawy skierowanego do Sejmu przez Radę Ministrów.

Mając na uwadze, że poprawki zgłaszane na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny „pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu”³, należy uznać, że wymienione wyżej przepisy są niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego. Należy również dobitnie podkreślić, że nie tylko na etapie drugiego czytania, ale również w toku prac

³ *Ibidem.*

komisyjnych niedopuszczalne jest wprowadzanie poprawek, które stanowią „nowość normatywną, wychodzącą poza zakres projektu ustawy”⁴.

Niezależnie od powyższych uwag natury proceduralnej, należy dodać, że:

- 1) przewidziane w art. 8 ustawy zmiany należy ocenić jako niedopuszczalne w świetle art. 87 Konstytucji przez to, że przewidują ustalanie i udostępnianie stosownego wzoru informacji w Biuletynie Informacji Publicznej – z pominięciem jego uprzedniego ustalenia w drodze rozporządzenia;
- 2) przewidziane w art. 9 pkt 1 ustawy zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych należy ocenić jako wysoce wątpliwe w świetle art. 2 Konstytucji – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, opartym na zasadzie ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zmiany ustawowe odnośnie do podatku dochodowego od osób fizycznych powinny być ogłaszane co najmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego, tj. do dnia 30 listopada⁵.

Mając na uwadze powołane argumenty, Senat uchwalił poprawki **nr 5 i 8**.

2. Po drugie, zgodnie z art. 19 ustawy ma ona wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., z wyjątkami wymienionymi w przepisach pkt 1–6 tego artykułu.

Przyjęta przez ustawodawcę sejmowego długość okresu *vacatio legis* budzi wątpliwości natury konstytucyjnej w sferze materialnej. Ustawa zostanie ogłoszona w Dzienniku Ustaw po dniu 16 grudnia 2021 r. – wejdzie zatem w życie w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia. Tak ustalony okres *vacatio legis* nie będzie uwzględniał konstytucyjnych standardów dotyczących jego odpowiedniości (art. 2 Konstytucji), zwłaszcza jeżeli zważyć, iż dotyczy on ustawy:

- 1) z zakresu prawa podatkowego;
- 2) adresowanej – jak precyzyjnie wskazano w ocenie skutków regulacji projektu ustawy (str. 6–8) – między innymi do:
 - a) podmiotów dokonujących czynności podlegających opodatkowaniu akcyzą lub wobec których zaistniał stan faktyczny podlegający opodatkowaniu akcyzą w odniesieniu do piwa dosładzanego i smakowego,

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r. (K 53/07).

⁵ Zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 listopada 1997 r. (K 26/97), z dnia 27 lutego 2002 r. (K 47/01) oraz z dnia 15 lutego 2005 r. (K 48/04).

- b) producentów, importerów i nabywców wewnątrzspółnotowych win musujących i musujących napojów fermentowanych,
- c) małych producentów wyrobów alkoholowych,
- d) podmiotów uczestniczących w obrocie wyrobami akcyzowymi z zastosowaniem procedury zawieszenia poboru akcyzy,
- e) podmiotów dokonujących obrotu wyrobami akcyzowymi poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy,
- f) podatników podatku dochodowego od osób prawnych,
- g) podatników i płatników dokonujących wewnątrzspółnotowego nabycia paliw.

Podmioty te muszą dysponować stosownym okresem czasu na zapoznanie się z nową regulacją oraz podjęcie właściwych działań dostosowawczych⁶, gdyż nawet „nieuniknione zwiększenie obciążeń poprzez zmianę prawa powinno być dokonywane w ten sposób, by podmioty prawa, których ono dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoim interesami”⁷.

Przyjęta przez ustawodawcę sejmowego długość okresu *vacatio legis* budzi również wątpliwości natury konstytucyjnej w sferze proceduralnej. Nierespektowanie zagwarantowanego Prezydentowi w art. 122 ust. 2 Konstytucji okresu na podjęcie decyzji w sprawie podpisania ustawy stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, że ustawodawca uchybił standardowi demokratycznego państwa prawnego⁸.

W tym stanie rzeczy Senat uchwalił poprawki **nr 6 i 7**.

3. Po trzecie, przepisy art. 2 ust. 1 pkt 30a i 30b ustawy o podatku akcyzowym, w brzmieniu określonym przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy, statuują – poprzez posłużenie się sformułowaniem „w szczególności” – definicję alternatywnego dowodu zakończenia procedury zawieszenia poboru akcyzy oraz definicję alternatywnego dowodu dostawy wyrobów akcyzowych przemieszczanych na podstawie e-SAD.

Z wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wynika „wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny,

⁶ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r. (K 27/02).

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2002 r. (K 47/01).

⁸ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r. (Kp 1/13).

precyzyjny i jasny”⁹. „Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”¹⁰. Tymczasem zredagowanie powołanych definicji poprzez posłużenie się sformułowaniem „w szczególności” znacząco utrudnia jednoznaczne ustalenie obowiązkowego zakresu danych tych dokumentów – zarówno inne przepisy ustawy, jak również unormowania ustawy o podatku akcyzowym nie dostarczają wskazówek, które umożliwiłyby zrekonstruowanie ich pozostałych obligatoryjnych elementów. Przyjmując zatem założenie, że zamiarem ustawodawcy sejmowego jest określenie minimalnych wymagań w tym zakresie, zasadna jest rezygnacja z używanego w nich sformułowania „w szczególności” na rzecz zastąpienia go określeniem „co najmniej” (poprawka **nr 1**).

II. W wyniku dokonanej analizy legislacyjnej ustawy, Senat uznał za zasadne uchwalenie:

- 1) poprawki **nr 2**, która zmierza do respektowania dyrektywy wyrażonej § 154 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej”, wedle której skrót określenia złożonego można wprowadzić, jeżeli określenie to „wielokrotnie powtarza się w tekście aktu normatywnego”;
- 2) poprawki **nr 3**, która zmierza do uwzględnienia specyfiki języka prawnego – w przepisach statuujących obowiązek danego podmiotu należy stosować się tryb oznajmujący, unikając posługiwania się czasownikiem modalnym „powinien”;
- 3) poprawki **nr 4**, której celem jest likwidacja oczywistych omyłek redakcyjnych – przepisy powoływane w dodawanym art. 46pe ust. 3 oraz w zmienianym art. 78 ust. 4 ustawy o podatku akcyzowym są bowiem podzielone na jednostki redakcyjne niższego stopnia (punkty).

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r. (K 7/99).

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r. (K 24/00).