



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Marszałek Senatu

**Druk nr 95**  
Warszawa, 18 grudnia 2019 r.

Szanowna Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjęte przez Senat na 2. posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2019 r. uchwały w sprawie ustaw:

- o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw,

**- o zmianie ustawy o podatku akcyzowym,**

- o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019.

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 18 grudnia 2019 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 21 listopada 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, odrzuca tę ustawę.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Tomasz GRODZKI**

## UZASADNIENIE

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 21 listopada 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, postanowił odrzucić ustawę.

Rozpatrzona przez Senat ustawa podwyższa stawki akcyzy na napoje alkoholowe (alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane i wyroby pośrednie), wyroby tytoniowe (papierosy, tytoń do palenia, cygara i cygaretki), susz tytoniowy, płyn do papierosów elektronicznych i wyroby nowatorskie, o 10 % w stosunku do obecnie obowiązującej stawki akcyzy. Termin wejścia w życie ustawy został określony na 1 stycznia 2020 r.

Senat stoi na stanowisku, że ustawa podwyższa stawki akcyzy w sposób nieuzasadniony. Projektodawcy ustawy nie przeprowadzili należytej oceny wpływu nowej regulacji na strukturę spożycia alkoholu i palenia tytoniu, możliwości wykorzystania przyszłych wpływów budżetowych na działania prozdrowotne, ewentualnego zwiększenia się szarej strefy na rynku alkoholi i papierosów oraz możliwości dostosowawczych podatków do nowego stanu prawnego. W szczególności rozpatrzona przez Senat ustawa odchodzi od zapowiadanej dotychczas, w ogłoszonym w dniu 24 kwietnia 2019 r. Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2019–2020, indeksacji stawek podatku akcyzowego na napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy i wyroby nowatorskie na poziomie 3%. W tej perspektywie skierowanie przez rząd projektu ustawy od Sejmu, w listopadzie 2019 r., w trybie obiegowym, z pominięciem konsultacji społecznych, przy założeniu podwyższenia stawek o 10%, należy ocenić negatywnie. Takie zastrzeżenia wyrażane były także podczas prac Senatu nad ustawą przez stowarzyszenia i organizacje reprezentujące podmioty działające na rynku napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych.

Sposób procedowania nad ustawą nie pozwolił na przeprowadzenie konsultacji publicznych, jak i, w efekcie zbyt późnego przedłożenia projektu ustawy do Parlamentu, spowodował skrócenie realnej *vacatio legis* poza jej konstytucyjne standardy.

Senat stoi na stanowisku, że w przypadku projektów ustaw podatkowych względna swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego powinna być równoważona obowiązkiem ścisłego przestrzegania proceduralnych aspektów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji, rozumiany nie tylko jako obowiązek zapewnienia informacji o projekcie, ale także jako obowiązek przedyskutowania merytorycznej treści projektu, jest stałym elementem procedury ustawodawczej. W tych zaś przypadkach, w których prawo do opiniowania ustaw wynika

z przepisów prawa, niedochowanie konsultacji stanowi naruszenie trybu postępowania ustawodawczego (jeżeli prawodawca przyznał prawo do konsultacji, to poprawne uchwalenie aktu wymaga zasięgnięcia stanowiska uprawnionego podmiotu). Stąd brak przeprowadzenia konsultacji, w szczególności w kontekście wcześniejszych zapowiedzi ujętych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, budzi uzasadnione wątpliwości.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, której pochodną jest zasada ochronny zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynika konstytucyjna zasada dostatecznie długiego okresu pomiędzy ogłoszeniem, a wejściem w życie ustawy. Odpowiednia *vacatio legis* ma umożliwić adresatom ustawy zapoznanie się z nowymi regulacjami prawnymi i pozwolić im na dostosowanie się do zmieniającego się stanu prawnego. Standard wejścia w życie ustawy to okres 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Ze względu na regulowaną materię ustawy podatkowe powinny wchodzić w życie po stosunkowo długim okresie *vacatio legis*, z reguły przekraczającym 14 dni (30 dni przed końcem roku w przypadku ustaw dotyczących podatków dochodowych).

Z uwagi na zasady składania deklaracji, obliczania i zapłaty akcyzy uzasadnione jest, aby zmiany w ustawie o podatku akcyzowym wchodziły w życie z początkiem miesiąca (w przypadku rozpatrzonej ustawy 1 stycznia 2020 r.). Określenie wejścia w życie ustawy datą kalendarzową może jednak nieść za sobą ryzyko skrócenia *vacatio legis* poza jej konstytucyjne standardy, czy wręcz jej pominięcia lub nadania mocy wstecznej wprowadzanym zmianom. Takie niebezpieczeństwo, w przypadku rozpatrzonej ustawy, wynikało ze zbyt późnego przedłożenia Parlamentowi projektu ustawy. Trzeba bowiem pamiętać, że po uchwaleniu ustawy przez Sejm należy jeszcze „znaleźć” czas na rozpatrzenie ustawy przez Senat (oraz ewentualne rozpatrzenie poprawek Senatu przez Sejm), a także na podpisanie ustawy przez Prezydenta. Stąd też zakładany termin wejścia w życie ustawy powinien uwzględniać wszystkie etapy procedury parlamentarnej oraz termin na jej podpisanie. Konstytucyjne terminy na rozpatrzenie ustawy przez Senat i podpisanie ustawy przez Prezydenta to odpowiednio 30 dni od dnia przekazania i 21 dni od dnia przedstawienia do podpisu. Rozpatrzone przez Senat ustawa, tak aby została ogłoszona bez ryzyka retroaktywności powinna zostać podpisana przez Prezydenta w terminie, który uniemożliwi pełne wykorzystanie 21 dni na podpisanie ustawy. W zasadzie nawet możliwie najszybsze podpisanie ustawy przez Prezydenta nie pozwoli zaś rozwiązać wątpliwości co do

pozostawionego adresatom ustawy dostatecznego czasu na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej.

Określenie dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi terminu podjęcia decyzji co do podpisania ustawy, było zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt Kp 1/13, i jak wskazano w tym orzeczeniu stanowiło wystarczającą przesłankę stwierdzenia, że naruszono konstytucyjny nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Tezę tą Trybunał Konstytucyjny potwierdził w wyroku z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt Kp 2/18, zastrzegając jednocześnie, że odstępstwo od przepisanych terminów konstytucyjnych jest dopuszczalne, ale jedynie zupełnie wyjątkowo, gdy w grę wchodzi stan wyższej konieczności państwowej dostatecznie wykazany przez inicjatora procesu ustawodawczego. Projektodawcy ustawy nie wykazali takich przesłanek.