



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Wspólne posiedzenie**  
**Komisji Budżetu**  
**i Finansów Publicznych (173.)**  
**oraz Komisji Gospodarki Narodowej (186.)**  
**w dniu 23 września 2014 r.**

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o podatku akcyzowym (druk senacki nr 714, druki sejmowe nr 2494 i 2706).

*(Początek posiedzenia o godzinie 16 minut 50)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Kazimierz Kleina)*

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

Witam bardzo serdecznie pana ministra Jacka Kapicę, podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, i wszystkich gości towarzyszących panu ministrowi. Witam pozostałych obecnych.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o podatku akcyzowym.

Czy są uwagi do porządku posiedzenia? Nie ma.

Czy w posiedzeniu uczestniczą osoby prowadzące działalność lobbingsową w rozumieniu prawa lub reprezentujące instytucje prowadzące działalność lobbingsową? Nie.

W takim razie przystępujemy do rozpatrzenia ustawy.

Bardzo proszę pana ministra o krótką charakterystykę omawianej ustawy.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jacek Kapica:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Projekt ustawy wprowadza zmiany w trzech ustawach, merytorycznie w następującej kolejności: w ustawie o podatku akcyzowym, w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz w ustawie o Funduszu Kolejowym. W zmianie ustawy o podatku akcyzowym zaproponowano czasowe, w latach 2015–2019, obniżenie stawek podatku akcyzowego od paliw wynoszące w zależności od ich rodzaju odpowiednio 25 zł na 1 tony, 25 zł na 1 tony kg lub 50 gr na gigadżul. Celem tego zabiegu jest przeznaczenie środków zgromadzonych w ciągu roku na inwestycje kolejowe. W związku z tym w zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym podwyższono wysokość stawek opłaty paliwowej dla poszczególnych paliw o te same wartości. Z opłaty paliwowej finansowane są wydatki Krajowego Funduszu Drogowego oraz Krajowego Funduszu Kolejowego. Trzeba jednocześnie podkreślić, że proponowana zmiana pozostanie neutralna dla wysokości ceny paliw silniko-

wych. W związku z założeniem przeznaczenia w latach 2015–2019 uzyskanych środków na finansowanie inwestycji i utrzymanie infrastruktury kolejowej równolegle zaproponowano stosowną nowelizację ustawy o Funduszu Kolejowym. Tym samym odpowiednie środki, wynikające z obniżenia jednostkowo stawek o 25 zł na 1 tony, 25 zł na 1 tony kg bądź 50 gr na gigadżul, zostaną corocznie przesunięte finalnie na Fundusz Kolejowy.

Istotą wprowadzonych zmian w ustawie o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym, a także w ustawie o Funduszu Kolejowym jest dodanie odpowiednich przepisów pozwalających na realizację przyjętego założenia zadedykowania w latach 2015–2019 środków wynikających z podwyższenia opłaty paliwowej Funduszowi Kolejowemu w celu finansowania zadań w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, utrzymania infrastruktury kolejowej oraz innych wydatków finansowanych z tego funduszu oraz maksymalnego wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej w latach 2014–2020.

Planowane zmiany stawek podatku akcyzowego w latach 2015–2019 pociągną oczywiście za sobą czasowe zmniejszenie wpływów budżetowych. Szacuje się, iż obniżenie dochodów budżetu państwa z tego tytułu wyniesie około 500 milionów zł rocznie. Jednak odpowiednio zostanie zarządona strona wydatkowa budżetu państwa w tym zakresie wobec możliwości, jakie dadzą środki dedykowane szeroko rozumianej infrastrukturze drogowej czy kolejowej.

W związku z tym, że wzrasta kwota czy wartość opłaty paliwowej, założono nałożenie na podmioty zobowiązane do zapłaty opłaty paliwowej obowiązku złożenia zabezpieczenia akcyzowego gwarantującego wykonanie powstałego bądź mogącego powstać obowiązku jej zapłaty. Trzeba wskazać, że do dzisiaj opłata paliwowa była zwolniona z obowiązku tego zabezpieczenia. W ostatnich latach jej wartość wzrastała, to były dochody na poziomie 4 miliardów zł. Pojawiały się jednak sytuacje, w których podmioty nie wywiązywały się z płatności opłaty paliwowej, tak jak w związku z nieprawidłowościami na rynku paliw nie płaciły VAT, ponieważ jest to część niezabezpieczona. Akcyza była odprowadzana, ponieważ podlegała zabezpieczeniu, natomiast część niezabezpieczona nie była regulowana. W związku z tym, że część środków dzisiaj podlegająca zabezpieczeniu jako akcyza jest przenoszona na rzecz opłaty paliwowej, wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym zabezpieczeniem akcyzowym zostanie objęta opłata paliwowa. Trzeba mieć jednocześnie na uwadze,

że w strukturze zabezpieczeń 75% podmiotów i tak jest zwolnionych z wnoszenia zabezpieczenia jako podmioty wiarygodne. Jeśli chodzi o pozostałe 25%, to w przypadku dwudziestu punktów procentowych to są zabezpieczenia w formie weksla własnego, a jedynie 5% podmiotów ponosi ciężar finansowy zabezpieczenia. Najprawdopodobniej są to podmioty, które po prostu nie mogą być zwolnione z tego zabezpieczenia bądź nie wystawiają weksla własnego z różnych przyczyn biznesowych.

Tyle tytułem krótkiego wprowadzenia. Oczywiście jest stem do dyspozycji Wysokiej Komisji. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Dziękuję bardzo.

To teraz Biuro Legislacyjne. Panie Mecenasie, bardzo proszę.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Maciej Telec:**

Dziękuję bardzo.

Chciałbym zwrócić państwa uwagę na dwie kwestie.

Pierwsza dotyczy art. 3 pkt 18 noweli. To jest przepis, który obniża stawki akcyzy w latach 2015–2019. Przepis ten jest dodawany do art. 89 ustawy o podatku akcyzowym. Jest to przepis merytoryczny, który generalnie określa wysokość stawki akcyzy na produkty energetyczne. Taki zabieg legislacyjny jest błędny, ponieważ ten przepis ma charakter jedynie epizodyczny i w związku z tym powinien być zamieszczony w przepisach przejściowych. Proponujemy, aby ten przepis znalazł się w przepisach przejściowych do ustawy zmienianej, dzięki czemu zostanie on uwzględniony również w tekście jednolitym. To pierwsza kwestia.

Druga dotyczy przepisu o wejściu w życie ustawy. Art. 5 noweli stanowi, że ustawa wchodzi w życie generalnie 1 stycznia 2015 r., ale z wyjątkiem tych przepisów, które podwyższają wysokość opłaty paliwowej i obniżają wysokość akcyzy, bo one miałyby wejść w życie z dniem 1 października 2014 r. Jest to termin bardzo bliski i z punktu widzenia...

*(Przewodniczący Kazimierz Kleina: Niemożliwy...)*

...procesu legislacyjnego niemożliwy do dotrzymania, tym bardziej że jeden z tych przepisów jest niekorzystny dla adresata, ponieważ podwyższa opłatę paliwową, więc przynajmniej minimalne *vacatio legis* powinno być zachowane. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Panie Ministrze, prosimy o ustosunkowanie się do tych wątpliwości, które zgłosiło Biuro Legislacyjne.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jacek Kapica:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Początkowo, jak rozpatrzyliśmy opinię, wydawało nam się, że nie ma przeciwwskazań, żeby te przepisy przesunąć do przepisów przejściowych, bo faktycznie chodzi w nich

o zabieg okresowy. Jednak pani dyrektor przypomniała mi naszą dyskusję w Rządowym Centrum Legislacji, kiedy rozpatrywaliśmy hipotetyczne sytuacje mogące nastąpić w przyszłości, gdy rząd będzie chciał dokonać regulacji stawek akcyzy. Gdybyśmy zapisali to w przepisie przejściowym, mielibyśmy do czynienia z inną konsekwencją niż ta, która by była w przypadku zapisania tego w przepisie merytorycznym. Jeżeli to będzie w przepisie przejściowym, to będzie to odliczone od...

*(Zastępca Dyrektora Departamentu Podatku Akcyzowego w Ministerstwie Finansów Edyta Białas-Giejbatow: ...bieżącej...)*

To ja bym prosił panią dyrektor, żeby to wyjaśniła.

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Bardzo proszę, Pani Dyrektor.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Podatku Akcyzowego w Ministerstwie Finansów Edyta Białas-Giejbatow:**

Dziękuję bardzo.

Był taki argument, że jeżeli, założmy, wszystkie stawki miałyby być podwyższone w związku z inflacją o 10%, to obniżałoby się odpowiednio o 25 zł tę podwyższoną już stawkę. A jeżeli byłoby to w przepisie przejściowym, to wtedy to obniżenie dotyczyłoby stawki z momentu przyjmowania ustawy, a nie tej, która będzie obowiązywała za półtora roku.

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

A kwestia terminu wejścia w życie?

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jacek Kapica:**

Druga uwaga jest oczywiście zasadna. Pozostaje, powiedziałbym, bardziej do oceny, czy w takim razie lepiej będzie, gdy to będzie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, czy gdy się wyznaczy po prostu datę na przykład 1 grudnia jako datę, kiedy minister infrastruktury powinien wydać takie obwieszczenie, jako datę bardziej, powiedziałbym, przełomową niż nie wiadomo jaką czter-nastodniową.

Faktycznie była wątpliwość, czy wpisanie tego zapisu do przepisu przejściowego nie będzie ograniczało ministra finansów czy rządu w regulacji stawek podatku akcyzowego, gdyby zaistniała taka okoliczność.

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Proponujemy, aby została taka propozycja, jak jest w uwagach, czyli że słowa „z dniem 1 października 2014 r.” zastępuje się wyrazami „po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia”. Zgłaszam taką poprawkę.

Teraz ten pierwszy problem, Panie Mecenasie, bo to jest istotna sprawa.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Maciej Telec:**

Mnie się wydaje, że takiego niebezpieczeństwa...

(Przewodniczący Kazimierz Kleina: Obie są ważne, ale...)

...nie ma, bo tutaj wyraźnie mówimy o stawkach akcyzy w latach 2015–2019. Zabiegi legislacyjne polegające na tym, że manipuluje się, że tak powiem, stawkami podatkowymi, są już w systemie, na przykład w ustawie o podatku od towarów i usług. Tam to jest w przepisach przejściowych. Również tutaj w przepisie przejściowym w art. 164 jest mowa o obniżeniu stawek akcyzy. Dodatkowo trzeba mieć na względzie to, że jeżeli tutaj zrobimy taki wyłom i wprowadzimy do przepisu merytorycznego, do art. 89 przepis epizodyczny, to otworzy to furtkę do wprowadzania kolejnych takich przepisów i będziemy mieli w art. 89 przepisy, które będą ekspirowały z systemu, ale wciąż będą tkwiły w tym przepisie, który ma charakter ogólny.

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Jeszcze raz pani dyrektor. Prosimy tutaj, bo...

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Podatku Akcyzowego w Ministerstwie Finansów Edyta Białas-Giejbatow:**

Mam pytanie do pana. Czy jeżeli będzie taka sytuacja, że mamy... No, uproszczę sytuację. Mamy stawkę 100 zł i podwyższymy ją w roku 2016 do 150 zł. Jeżeli ten zapis będzie w przepisie przejściowym w tej ustawie, to ten przepis przejściowy w ogóle zniknie, nie będzie potem tego przepisu w ustawie obowiązującej w 2016 r. Ten przepis przejściowy będzie się stosował do jakiego artykułu, do obowiązującego? Będzie się obniżało od stawki z artykułu obowiązującego w 2016 r., czy obecnie? Bo takie były właśnie argumenty RCL, że jeżeli to będzie w przepisach przejściowych, to obniżenie to może dotyczyć tylko stawki, która obowiązuje w dniu wejścia w życie tej regulacji, czyli jak to jest 100 zł, to od 100 zł się obniża o 25 zł, a nie...

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Maciej Telec:**

Ten przepis będzie dotyczył tej stawki, która obowiązuje w momencie jego wejścia w życie, ale on nie zniknie. On nie zniknie, ponieważ ten przepis dodajemy do ustawy zmienianej i w związku z tym on będzie normalnie w tekście jednolitym i zniknie tylko w tym sensie, że po 2019 r. wyekspiruje z systemu. A ponieważ jest właśnie przepisem epizodycznym, to niewłaściwe jest umieszczanie go w art. 89, w przepisie, który ma charakter generalny, ponieważ mimo że ten przepis utraci moc, nie będzie stosowany, w dalszym ciągu będzie tkwił w art. 89, w przepisie merytorycznym.

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Proszę państwa, ja mam pewną propozycję. No bo jest wątpliwość w tej sprawie i to wymaga rzeczywiście przedyskutowania tego między państwem, między prawnikami, żeby nie było tych wątpliwości. Bo co do zasady – i pan minister się zgadza – dla czystości legislacyjnej mógłby ten przepis być w przepisach przejściowych, ale pojawia się ta wątpliwość, na którą pani dyrektor zwraca teraz uwagę. Myślę, że to wymaga przedyskutowania jeszcze raz i wtedy ewentualnie na posiedzeniu plenarnym byśmy to zgłosili w takim kształcie, jaki by się udało wynegocjować lub nie, jeżelibyście uznali państwo, że to rozwiązanie jednak jest najlepsze. Jest zgoda w tej sprawie? Tak.

Otwieram dyskusję.

Panowie Senatorowie, proszę bardzo, czy są uwagi do tej ustawy, wątpliwości? Nie ma.

Tak więc jest jedna poprawka.

Czy ktoś zgłasza jeszcze inne wnioski? Nie ma innych wniosków.

W takim razie przystępujemy do głosowania nad zgłoszoną przeze mnie poprawką, która została także zaakceptowana przez pana ministra, dokonującą zmiany w art. 5: wyrazy „z dniem 1 października 2014 r.” zastępuje się wyrazami „po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia”.

Kto jest za taką poprawką? (10)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (2)

Poprawka otrzymała poparcie.

Głosujemy nad całą ustawą wraz z przyjętą poprawką.

Kto jest za przyjęciem ustawy wraz z poprawką? (9)

Kto jest przeciw? (3)

Kto się wstrzymał? (0)

Ustawa wraz z poprawką została zaakceptowana przez połączone komisje.

Na senatora sprawozdawcę proponuję senatora Michalskiego.

Czy jest zgoda ze strony senatora? Jest zgoda.

Jest także zgoda senatorów? Także jest.

W takim razie senator Michalski będzie sprawozdawcą tej ustawy.

Zamykam posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Gospodarki Narodowej...

Aha, przypominam, że jutro o godzinie 9.30 w tej sali mamy wspólne posiedzenie z Komisją Gospodarki Narodowej i Komisją Ustawodawczą. Jeszcze raz proszę o zapoznanie się z uwagami, materiałami do tej ustawy – na naszych stronach internetowych są one zamieszczone – tak aby nie było tutaj jutro żadnych wątpliwości, a że jest sporo materiałów, warto i trzeba się z nimi zapoznać.

Czy są jeszcze jakieś uwagi?

(Głos z sali: O 17.30 Komisja Gospodarki Narodowej spotyka się w tej sali.)

Zamykam posiedzenie połączonych komisji.

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii