



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 4 grudnia 2019 r.

Druk nr 16

**KOMISJA BUDŻETU
I FINANSÓW PUBLICZNYCH**

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 69 ust. 1 Regulaminu Senatu Komisja Budżetu i Finansów Publicznych wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy – Prawo celne.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem oraz projekt uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Jednocześnie informuję, że w dalszych pracach nad tym projektem ustawy Senat reprezentować będzie senator Kazimierz Kleina.

Przewodniczący Komisji
Budżetu i Finansów Publicznych
(-) Kazimierz Kleina

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy
o podatku akcyzowym oraz ustawy – Prawo celne**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy – Prawo celne.

Jednocześnie upoważnia senatora Kazimierza Kleinę do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy – Prawo celne

Art. 1. W ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy – Prawo celne (Dz. U. poz. 1697 i 2511 oraz z 2019 r. poz. 1520) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 3a w ust. 1 wyrazy „do dnia 31 grudnia 2019 r.” zastępuje się wyrazami „do dnia 31 stycznia 2021 r.”;
- 2) w art. 10 wyrazy „przed dniem 1 stycznia 2020 r.” zastępuje się wyrazami „przed dniem 1 lutego 2021 r.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

UZASADNIENIE

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy – Prawo celne (Dz. U. poz. 1697) wprowadziła do ustawy o podatku akcyzowym przepisy zakładające zastąpienie papierowego dokumentu dostawy – stosowanego do przemieszczania poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy wyrobów zwolnionych od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie (m.in. paliwa lotnicze, gaz płynny – LPG, paliwa żeglugowe, alkohol etylowy dla aptek i przemysłu spożywczego) oraz wyrobów opodatkowanych zerową stawką akcyzy ze względu na ich przeznaczenie (wyroby dla przemysłu chemicznego np. rozpuszczalniki, rozcieńczalniki, zmywacze do farb i komponenty do ich produkcji) – dokumentem w postaci elektronicznej (e-DD). Przepisy te weszły w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Jednocześnie, w wyniku wprowadzenia przepisu epizodycznego (art. 3a dodany nowelizacją ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. – Dz. U. poz. 2511) umożliwiono adresatom ustawy wybór zastosowania, w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r., w ramach przemieszeń na terytorium kraju poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy wyrobów akcyzowych, przepisów dotychczasowych (papierowych dokumentów dostawy) lub przepisów nowych (dokumentów w postaci elektronicznej). Celem tej zmiany było umożliwienie, w okresie przejściowym, dokonywania dostaw wyrobów akcyzowych objętych monitorowaniem w Systemie EMCS PL2 również na podstawie papierowego dokumentu dostawy.

Proponowany projekt ustawy zakłada wydłużenie okresu, w którym do przemieszczeń na terytorium kraju poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy wyrobów akcyzowych objętych zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie oraz wyrobów akcyzowych opodatkowanych zerową stawką akcyzy ze względu na ich przeznaczenie będzie można stosować równoległe elektroniczny dokument dostawy jak i dokument papierowy. Projekt przewiduje przedłużenie okresu, w którym możliwe jest wykorzystanie dokumentu papierowego o dalsze 13 miesięcy, to jest do dnia 31 stycznia 2021 r.

Projekt ustawy wychodzi naprzeciw oczekiwaniom podmiotów sygnalizujących trudności z dostosowaniem się do obsługi przemieszczeń z zastosowaniem dokumentów e-DD. Przykładowo, obecnie nie przewidziano regulacji dotyczących wydawania zwolnionych od akcyzy paliw lotniczych ze zbiorników zamontowanych na stałe na płycie

lotniska oraz zasad dokonywania dostaw gazu LPG do zbiorników, z których zasilane są osiedlowe instalacje licznikowe. Na problem ten, na posiedzeniu senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, zwrócili uwagę przedsiębiorcy z branży paliw lotniczych.

W celu zapewnienia przedsiębiorcom płynności dostaw wyrobów akcyzowych objętych zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie oraz wyrobów akcyzowych opodatkowanych zerową stawką akcyzy ze względu na ich przeznaczenie oraz możliwości skutecznego wdrożenia systemu EMCS PL2, także w drodze ewentualnych, dalszych zmian ustawowych, za konieczne uznać należy wydłużenie terminu na stosowanie papierowego dokumentu dostawy. Przedłużenie możliwości stosowania papierowego dokumentu dostawy pozwoli też podatnikom sporządzającym takie dokumenty na dalsze stosowanie zwolnienia od akcyzy.

Podczas „przechodzenia” z papierowego dokumentu dostawy na dokument elektroniczny istotny jest szeroki dostęp do narzędzi wspierających. Stąd zakładana data 31 stycznia 2021 r. (nie na przełomie roku), która ma pozwolić bez przeszkód zainstalować nowe oprogramowanie i przetestować współdziałanie z zewnętrznymi systemami informatycznymi przedsiębiorców oraz w przypadku dostawców systemów informatycznych pozwolić na odpowiednio szybką reakcję związaną z ewentualnym wykryciem błędów.

Termin wejścia w życie projektowanej ustawy – z dniem 1 stycznia 2020 r. – ma umożliwić płynne wydłużenie okresu związanego z dostosowaniem przedsiębiorców do stosowania e-DD. W obecnym stanie prawnym dotychczasowe przepisy obowiązywałyby jedynie do 31 grudnia 2019 r. Stąd też wprowadzenie projektowanych rozwiązań z dniem 1 stycznia 2020 r. jest ostaniem możliwym terminem na zafunkcjonowanie ustawy.

Projekt ustawy jest wynikiem zastosowania procedury z art. 69 Regulaminu Senatu – tzw. szybkiej ścieżki. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych na posiedzeniu w dniach 3 i 4 grudnia 2019 r., w trakcie rozpatrywania ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym dotyczącej podwyższenia stawki akcyzy na napoje alkoholowe i papierosy, dostrzegła potrzebę dokonania zmian wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, a będących przedmiotem postulowanej nowelizacji.

Okres *vacatio legis* przedkładanej ustawy, limitowany datą 1 stycznia 2020 r., jest wypadkową z jednej strony ostatniego możliwego terminu na wprowadzenie zmiany, z drugiej strony poszczególnych etapów procesu legislacyjnego związanego z jej uchwaleniem. Potrzeba wprowadzenia projektowanych rozwiązań, z punktu widzenia

projektodawców, ujawniła się bowiem z początkiem grudnia 2019 r. Skróciło to znacznie możliwy do przyjęcia, realny okres spoczywania ustawy, a określenie wejścia w życie ustawy datą kalendarzową (1 stycznia 2020 r.) spowodowało ryzyko określenia *vacatio legis* poza jej konstytucyjnymi standardami, czy wręcz jej pominięcia lub nadania mocy wstecznej wprowadzanym zmianom (po przyjęciu projektu ustawy przez Senat należy jeszcze znaleźć czas na rozpatrzenie ustawy przez Sejm i ponowne zajęcie stanowiska w sprawie ustawy przez Senat oraz podpisanie ustawy przez Prezydenta RP). Tym samym postulat zachowania przynajmniej minimalnej *vacatio legis* należy uznać za możliwy do spełnienia jedynie przy założeniu istotnego współdziałania Parlamentu i Prezydenta przy uchwaleniu i podpisaniu ustawy.

Przedkładana ustawa jest korzystna dla jej adresatów, nie rodzi nowych obowiązków, pozwala na właściwe uwzględnienie przez ustawodawcę ich żywotnych interesów. Stanowi też korektę błędnie przyjętych założeń nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym z 2018 r. Tym samym, w swoim meritum, stanowi przejaw działania w realizacji zasady budowania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pozwala to na przyjęcie, że dla wprowadzenia postulowanych zmian wystarczający (odpowiedni) będzie minimalny okres spoczywania ustawy, czy wręcz na pominięcie tego okresu poprzez ogłoszenie ustawy w dniu jej wejścia w życie (uzasadnione ważnym interesem publicznym).

Powyższe założenia pozwalają uznać okres *vacatio legis* za adekwatny i stanowiący należycie uzasadnione odstępstwo od czternastodniowego standardu spoczywania ustawy, z punktu widzenia adresatów stosujących przepisy o podatku akcyzowym. Jednocześnie jednak należy pamiętać o dwudziestojednodniowym terminie na podpisanie ustawy przez Prezydenta RP. Projektodawcy ustawy muszą zakładać, że data wejścia w życie ustawy – 1 stycznia 2020 r. – nastąpi w okresie pozostawionym Prezydentowi na jej podpisanie. Określenie daty kalendarzowej wejścia w życie ustawy z takim skutkiem było kwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyrokach z dnia 24 lipca 2013 r. (sygn. akt Kp 1/13) oraz z dnia 17 lipca 2019 r. (sygn. akt Kp 2/18) wskazywał, że takie działanie ustawodawcy może stanowić wystarczającą przesłankę stwierdzenia, iż naruszono konstytucyjny nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. W tym jednak przypadku przedstawione wcześniej argumenty każą przyjąć, że w przedmiotowym projekcie odstępstwo od przepisanych terminów jest dopuszczalne, ze względu na stan wyższej konieczności państwowej (zob. dopuszczający odstępstwa wyrok TK z dnia 17 lipca 2019 r.).

Projekt ustawy zostanie poddany konsultacjom społecznym i ocenie skutków regulacji.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.