



**Opinia do ustawy o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców
(druk nr 1343)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy opiniowana ustawa, ma na celu redukcję niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców oraz likwidację wybranych barier w prawie gospodarczym. Przedmiotem zmian są przepisy 22 ustaw. Nowelizacja obejmuje między innymi:

- 1) wydłużenie terminu wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego,
- 2) skrócenie terminu przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz ubezpieczenie społeczne rolników (także terminu zwrotu nadpłaconych lub nienależycie opłaconych składek),
- 3) wydłużenie terminu składania deklaracji na podatek od nieruchomości,
- 4) zniesienie Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski B" (a co za tym idzie przede wszystkim zniesienie obowiązku ogłaszania sprawozdań finansowych w Monitorze Polskim B),
- 5) zmianę zakresu obligatoryjnych ogłoszeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, między innymi poprzez jednoznaczne przesądzenie, że są to ogłoszenia przewidziane przez Kodeks postępowania cywilnego, tylko w wypadku, gdy obowiązek ich publikacji wynika wprost z kodeksu,
- 6) wprowadzenie obowiązku informowania ministra właściwego do spraw gospodarki przez sąd rejestrowy o otwarciu likwidacji przedsiębiorcy zagranicznego,
- 7) zmiany w instytucji interpretacji ogólnych przepisów prawa podatkowego (wskazanie na możliwość wydania interpretacji z urzędu oraz na wniosek "zainteresowanego", uregulowanie trybu wydania interpretacji na wniosek),
- 8) uznanie za przedsiębiorcę zagranicznego obywatela polskiego wykonującego działalność gospodarczą za granicą, co umożliwi mu prowadzenie działalności w

formie oddziału lub przedstawicielstwa przedsiębiorcy zagranicznego (w obecnym stanie prawnym, na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, osoba taka nie może być uznana ani za przedsiębiorcę polskiego, ani za przedsiębiorcę zagranicznego),

- 9) zmianę przepisów dotyczących likwidacji oddziału przedsiębiorstwa zagranicznego,
- 10) zniesienie obowiązku dokonywania wpisu do rejestru przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych – banków zagranicznych i instytucji kredytowych,
- 11) zmniejszenie częstotliwości przekazywania przez płatnika ubezpieczonemu informacji o odprowadzonych składkach na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne,
- 12) skrócenie okresu przechowywania deklaracji rozliczeniowych i imiennych raportów miesięcznych oraz dokumentów korygujących te dokumenty przez płatnika składek ubezpieczeniowych,
- 13) obniżenie opłaty skarbowej za dokonanie wpisu do rejestru przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych,
- 14) umożliwienie stosowania do wyrobów akcyzowych celnych procedur uproszczonych, o których mowa w Wspólnotowym Kodeksie Celnym,
- 15) zmiany związane ze zwolnieniami od akcyzy szczegółowych kategorii wyrobów węglowych (węgiel, koks, węgiel brunatny), w związku z wygaśnięciem (w dniu 1 stycznia 2012 r.) okresu przejściowego, w którym takie wyroby, przeznaczone do celów opałowych, korzystały z całkowitego zwolnienia od akcyzy.

Termin wejścia w życie ustawy określony został na dzień 1 stycznia 2012 r., z wyjątkiem zmian związanych z nowymi rozwiązaniami dotyczącymi opodatkowania akcyzą wyrobów węglowych, gdzie termin wejścia w życie zróżnicowano na dzień ogłoszenia oraz na dzień 2 stycznia 2012 r., oraz z wyjątkiem zmian obejmujących likwidację Monitora Polskiego B, gdzie termin ten określono na 1 stycznia 2013 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 98. posiedzeniu w dniu 19 sierpnia 2011 r. w oparciu o projekt rządowy. Przedłożenie to było przedmiotem prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej "Przyjazne Państwo" do spraw związanych z ograniczeniem biurokracji. Sprawozdanie Komisji wraz z dwoma wnioskami mniejszości zostało rozpatrzone przez Sejm na posiedzeniu w dniu 18 sierpnia 2011 r. W trakcie drugiego czytania zgłoszono

dotychczasowych 15 poprawek. W trzecim czytaniu ustawy przyjęto 5 poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Poprawki te spowodowały bezprzedmiotowości wniosków mniejszości.

Część z poprawek przyjętych w drugim czytaniu może spotkać się z zarzutem wykroczenia poza materię projektu ustawy przekazanego do Sejmu przez wnioskodawców.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materią projektu przekazanego do Sejmu (zgodnie z art. 118 i art. 119 Konstytucji).

Uzasadnione wątpliwości co do trybu wprowadzania zmian do ustawy budzi znowelizowanie, na etapie drugiego czytania w Sejmie, przepisów ustawy o podatku akcyzowym, w zakresie nowych rozwiązań związanych z opodatkowaniem akcyzą wyrobów węglowych. W tym zakresie nowe istotne treści ustawowe nie przeszły pełnej procedury trzech czytań i wykroczyły poza materię projektu ustawy przekazanej przez rząd do Sejmu. Nie mogły też więc być objęte pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi. Należy podnieść, że kolejnym argumentem przemawiającym za niekonstytucyjnym trybem wprowadzenia tych zmian mogą być również istotne skutki finansowe kwestionowanych poprawek. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny istotną okolicznością dla określenia ram przedmiotowych ustawy jest określenie skutków finansowych jej wykonania. Wprowadzenie zwolnień od akcyzy dla określonych wyrobów węglowych (objętych w aktualnym stanie prawnym od 2 stycznia 2012 r. obowiązkiem akcyzy) spowoduje wzrost kosztów wykonania ustawy, stąd również, za Trybunałem Konstytucyjnym, uznać należy, że omawiana propozycja nie ma charakteru poprawki, ale jest to propozycja mająca w istocie charakter nowej inicjatywy ustawodawczej.

Wątpliwości co do przekroczenia materii ustawy przekazanej do Sejmu budzić może również materia zgłoszonej w drugim czytaniu poprawki do ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą minister właściwy do spraw finansów publicznych prowadzący wykaz osób, które uzyskały certyfikat księgowy publikuje na stronie internetowej obsługującego go urzędu nie sam wykaz a dane z wykazu, z wyłączeniem numeru PESEL księgowego.

W stosunku do przepisów wprowadzających zmiany do ustawy o podatku akcyzowym, w trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy, podniesiona została także wątpliwość co do ich **zgodności z prawem Unii Europejskiej**. Krytyczną opinię, do

zgłoszonej w trakcie drugiego czytania poprawki, zgłosił Minister Spraw Zagranicznych (druk sejmowy – do druku 4491-A).

Wątpliwości budzi rozszerzenie definicji ubytków wyrobów akcyzowych o wyroby węglowe przemieszczane lub magazynowane przez pośredniczący podmiot węglowy, a tym samym zwolnienie od akcyzy ubytków wyrobów akcyzowych powstałych wskutek siły wyższej lub zdarzenia losowego (zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy o podatku akcyzowym), a zarazem nieobjętych procedurą zawieszenia poboru akcyzy (zgodnie z nowelizacją art. 40 ust. 7 ustawy o podatku akcyzowym). Tymczasem zgodnie z art. 7 ust. 4 dyrektywy Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylającej dyrektywę 92/12/EWG opodatkowaniu akcyzą nie podlega jedynie całkowite zniszczenie i nieodwracalne utraty wyrobów akcyzowych objętych procedurą zawieszenia poboru akcyzy.

Kolejne wątpliwości budzi objęcie zwolnieniem od akcyzy wyrobów węglowych zużywanych w pracach rolniczych, ogrodniczych, w hodowli ryb oraz w leśnictwie, wyrobów węglowych zużywanych przez zakłady energochłonne do celów opałowych oraz wyrobów węglowych zużywanych przez podmioty gospodarcze, w których wprowadzone zostały w życie systemy prowadzące do osiągnięcia celów dotyczących ochrony środowiska lub do podwyższenia efektywności energetycznej. Zwolnienia takie są narażone na zarzut niezgodności z dyrektywą Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (dyrektywa Rady 2003/96/WE).

Wątpliwość co do zgodności z dyrektywą Rady 2003/96/WE budzi także wprowadzana definicja zakładu energochłonnego. Zgodnie z dodawanym do ustawy o podatku akcyzowym art. 31a ust. 10 przez zakłady energochłonne rozumie się podmioty, u których udział zakupu wyrobów węglowych w wartości produkcji sprzedanej wynosi nie mniej niż 10% w skali roku. Tymczasem przedmiotowa dyrektywa wprowadza dodatkowy warunek, zgodnie z którym zakład energochłonny powinien mieć zdolność funkcjonowania jedynie w oparciu o własne środki.

III. Uwagi szczegółowe

1) tytuł noweli.

Zgodnie z § 18 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej przedmiot ustawy przytacza się możliwie najwięcej, jednak w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Dyrektywa ta

nakazuje więc pogodzenie zwięzłości tytułu z jego adekwatnością. "Zgodnie z wymogami adekwatności w tytule należy podać informacje jedynie o sprawach w tym akcie normowanych, ale zarazem wszystkich podstawowych sprawach będących przedmiotem unormowania. Z punktu widzenia wymagania adekwatności tytułu jest niedopuszczalne, by pominąć w nim informacje o jakiś istotnych sprawach uregulowanych w ustawie i dowolnie sygnalizować jedynie niektóre z nich."¹ Naruszenie tej zasady w istotny sposób czyni niemożliwym do zrealizowania dwie podstawowe funkcje tytułu ustawy: funkcję informacyjną i funkcję interpretacyjną.

Tytuł ustawy "o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców" sugeruje, że jej jedyną materią jest zmniejszenie obowiązków obywateli i przedsiębiorców. Tymczasem zakres normowania opiniowanej ustawy jest o wiele szerszy, tak że wykracza poza ramy redukcji, czy zmniejszenia obowiązków, a nawet w pewnym zakresie nakłada nowe obowiązki (na przykład nałożenie nowych obowiązków informacyjnych na przedsiębiorców zagranicznych prowadzących przedstawicielstwa w Polsce, redukcja obowiązku pracodawcy do udzielenia niewykorzystanego urlopu w określonym czasie, pociąga za sobą zmniejszenie uprawnień pracowników). Poza zakres redukcji obowiązków wykraczają chociażby szerokie zmiany w ustawie o rachunkowości, ustawie o podatku akcyzowym, zmiany związane ze zniesieniem Monitora Polskiego B, czy też zmiany związane ze skróceniem terminu przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Zwrócić można też uwagę, że część zmian stanowi wykonanie prawa Unii Europejskiej (np. zmiany w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, o rachunkowości czy też o działalności ubezpieczeniowej), część dotyczy funkcjonowania sfery publicznoprawnej, a kolejna część doprecyzowuje przepisy lub wynika z niejednolitej praktyki ich stosowania (w tym ostatnim zakresie usunięcie wątpliwości interpretacyjnych nie może samo w sobie być likwidacją obowiązku).

Z tych względów, tak aby nie wprowadzać w błąd adresata co do zakresu wprowadzonych zmian i uniknąć zarzutu nierzetelnej legislacji, zasadnym jest zmiana tytułu opiniowanej ustawy.

Propozycja poprawki:

- tytuł ustawy otrzymuje brzmienie:

"o zmianie niektórych ustaw nakładających obowiązki na obywateli i przedsiębiorców";

¹ S. Wronkowska, M. Zieliński "komentarz do zasad techniki prawodawczej", str. 60.

2) **art. 4 pkt 6 lit. c** noweli, **art. 70 ust. 2** ustawy o rachunkowości.

Zgodnie ze znowelizowanym art. 70 ust. 2 ustawy o rachunkowości ogłoszenie, o którym mowa w art. 70 ust. 1 tej ustawy następuje w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Dotychczasowe brzmienie art. 70 ust. 2 zakładało stosowne ogłoszenie – w stosunku do spółdzielni – w Monitorze Spółdzielczym. Norma taka w dalszym ciągu jest konstytuowana przez - nie zmieniany - art. 89 § 2 Prawa spółdzielczego. Stąd zasadnym jest jednoznaczne przesądzenie o intencjach ustawodawcy w tym zakresie.

Propozycja poprawek:

- po art. 1 dodaje się art. ... w brzmieniu:

"Art. ... W ustawie z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.) w art. 89 uchyla się § 2";

albo

- w art. 4 w pkt 6 w lit. c, w ust. 2 na końcu dodaje się wyrazy ", a w odniesieniu do spółdzielni - w "Monitorze Spółdzielczym";

3) **art. 5 pkt 1** noweli, **art. 1 ust. 3** ustawy o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu opiniowanej ustawy zmiana art. 1 ust. 3 ustawy o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego ma na celu jednoznaczne przesądzenie, że ogłoszenia przewidziane przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, publikowane są w Monitorze Sądowym i Gospodarczym jedynie w przypadku, gdy Kpc wyraźnie to przewiduje. Aby zrealizować zamysł ustawodawcy należy jedynie poprzestać na nowelizacji art. 1 ust. 3 pkt 2 ustawy. Norma wprowadzona art. 1 ust. 3 pkt 2a ma być bowiem, w zamiarze ustawodawcy, powtórzeniem już wyrażonej normy w art. 1 ust. 3 pkt 3.

Propozycja poprawki:

- w art. 5 w pkt 1 skreśla się lit. b;

4) **art. 8** noweli, **art. 83 ust. 2** ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

Zgodnie z art. 83 ust. 2 zawiadomienie o zmianie treści oświadczenia składa się na piśmie, a na wniosek członka otwartego funduszu może być złożone za pomocą środków

komunikacji elektronicznej. Konstrukcja dokonywania zawiadomienia drogą elektroniczną na wniosek członka funduszu wydaje się nie odpowiadać charakterowi wprowadzanej instytucji. Oznacza ona, że zawiadomienie o zmianie treści oświadczenia dokonane drogą elektroniczną będzie musiało być poprzedzone stosownym wnioskiem (pisemnym) zainteresowanego, a następnie zaakceptowane przez fundusz. Adekwatnym do zamiaru ustawodawcy wydaje się być rozwiązanie zaproponowane w poniższej poprawce:

- w art. 8, w ust. 2 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

"Zawiadomienie o zmianie treści oświadczenia składa się na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.";

5) **art. 9** noweli, **art. 14a ust. 2** ustawy – Ordynacja podatkowa.

Opiniowana ustawa nowelizując art. 14a ustawy – Ordynacja podatkowa wprowadza istotne zmiany w zakresie uregulowania instytucji interpretacji ogólnej przepisów prawa podatkowego.

Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 14a ustawy minister właściwy do spraw finansów publicznych dąży do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, dokonując w szczególności jego interpretacji, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (**interpretacja ogólna**). Interpretacja ogólna stanowi więc formę wykładni przepisów prawa podatkowego dokonywanej z urzędu wyłącznie przez Ministra Finansów. Wykładnia ta nie jest realizowana w procesie stosowania prawa podatkowego, a stanowi o wykładni przepisów prawa podatkowego, których rozumienie może sprawić organom podatkowym i organom kontroli skarbowej kłopoty, prowadząc do różnych i wzajemnie sprzecznych interpretacji. Skierowana jest więc do organów podatkowych i organów kontroli skarbowej. (Ordynacja podatkowa stanowi ponadto, że zastosowanie się do interpretacji ogólnej nie może szkodzić temu, kto się do niej dostosował).

Przeciwieństwem interpretacji ogólnej jest **interpretacja indywidualna** prawa podatkowego. Zgodnie z art. 14b Ordynacji podatkowej minister właściwy do spraw finansów publicznych na pisemny wniosek zainteresowanego, wydaje, w jego indywidualnej sprawie, pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego (interpretację indywidualną). Interpretacja indywidualna nie stanowi więc abstrakcyjnego wyjaśnienia przepisów prawnych, lecz jest dokonaniem oceny prawnej stanowiska wnioskującego na tle

zindywidualizowanego stanu faktycznego, przedstawionego we wniosku podatnika² i skierowana jest do konkretnego wnioskodawcy.

Opiniowana ustawa wprowadzając instytucję interpretacji na wniosek może budzić istotne **wątpliwości systemowe**. W szczególności pojawia się pytanie o charakter tak dokonanej interpretacji. Po pierwsze, czy w dalszym ciągu będzie to interpretacja dotycząca abstrakcyjnego wyjaśnienia przepisów prawnych, czy też dotyczyć będzie konkretnego stanu faktycznego. Po drugie, czy skierowana będzie do organów podatkowych, czy też wnioskującego. Wreszcie pada pytanie o określenie podmiotów uprawnionych do wniesienia wniosku. Zgodnie z propozycją przedstawioną w opiniowanej ustawie, wniosek ten składa zainteresowany (analogicznie jak w przypadku interpretacji indywidualnej), a nie każdy podmiot.

Przyznając określone prawo (wniesienia o interpretację indywidualną) ustawodawca powinien dać adresatom przepisu skuteczne narzędzie do wyegzekwowania tego uprawnienia. Tymczasem zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4a i 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegać będą jedynie pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach oraz jedynie bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach indywidualnych interpretacji prawa podatkowego. Podnieść więc należy, że we wskazanym zakresie nowe rozwiązania art. 14a Ordynacji podatkowej mogą **naruszać konstytucyjną zasadę prawa do sądu** (art. 45, art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Analiza dotychczasowych prac legislacyjnych nad kwestionowanymi rozwiązaniami wskazuje, że główną intencją zmiany brzmienia art. 14a Ordynacji podatkowej była możliwość przyznania prawa do złożenia wniosku o dokonanie interpretacji ogólnej (zgodnie z przedłożeniem rządowym uprawnionymi do złożenia wniosku miały być reprezentatywna organizacja związkowa oraz reprezentatywna organizacja pracodawców). Należy zauważyć, że w obecnym stanie prawnym wydawanie przez ministra interpretacji ogólnych jedynie z urzędu, nie wyklucza inicjatywy określonych podmiotów składającej ministrowi do podjęcia stosownej decyzji. Prawo do wnoszenia petycji, skarg i wniosków wynika bowiem wprost z art. 63 Konstytucji oraz rozwinięte jest w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.

Propozycja poprawki:

² C. Kosikowski, w C. Kosikowski, L. Etel "Ordynacja podatkowa – Komentarz" wyd. IV, str. 118, 120

- skreśla się art. 9;

6) **art. 12** noweli, **art. 20b** ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wskazana jest poprawka zmierzająca do prawidłowego wprowadzenia zmian do ustawy, uwzględniająca ostatnią nowelizację ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dokonaną ustawą z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw.

Propozycja poprawki zakłada uchylenie w art. 20b ustawy (w brzmieniu nadanym nowelizacją z dnia 4 marca 2011 r., od dnia 1 stycznia 2012 r.) ustępu 2, jako bezprzedmiotowego w dniu wejścia w życie zmian w ustawie przewidzianych opiniowaną regulacją (1 stycznia 2013 r.), odnosi się więc do stanu prawnego z dnia dokonania zmiany.

Propozycja poprawki:

- w art. 12 po pkt 6 dodaje się pkt ... w brzmieniu:
"...) w art. 20b uchyla się ust. 2.";

7) **art. 16 pkt 5 lit. a i b** noweli, **art. 97 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 3** ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 93 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorcy zagraniczni mogą tworzyć przedstawicielstwa z siedzibą na terytorium Polski. Również przepisy Kodeksu cywilnego (art. 41 kc) nie pozostawiają wątpliwości, że przedsiębiorcy posiadają jedną siedzibę. Stąd zasadnym jest pytanie co oznaczać ma pojęcie "siedziby głównej" użyte w art. 97 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 3. Wydaje się, że intencją ustawodawcy mogło być wskazanie na siedzibę przedstawicielstwa lub główne miejsce wykonywania działalności przez przedstawicielstwo.

Propozycja poprawki:

- w art. 16 w pkt 5:

a) w lit. a, w pkt 4:

- wyrazy "siedziby głównej" zastępuje się wyrazami "siedziby oraz głównego miejsca wykonywania działalności",
- wyrazy "w której" zastępuje się wyrazem "gdzie",

b) w lit. b, w ust. 2 w pkt 3 wyrazy "siedziby głównej" zastępuje się wyrazami "siedziby lub głównego miejsca wykonywania działalności";

8) **art. 16 pkt 5 lit. a** noweli, **art. 97 ust. 1 pkt 4** ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 97 ust. 1 pkt 4 wniosek o wpis do rejestru przedstawicielstw zawiera adres siedziby głównej, w której są przechowywane oryginały dokumentów związanych z działalnością przedstawicielstwa. Przepis ten formułując wymogi formalne wniosku o wpis do rejestru pośrednio nakłada dwa obowiązki na przedsiębiorcę zagranicznego, nie mające odzwierciedlenia w przepisach materialnych ustawy. Po pierwsze obowiązek przechowywania oryginalnych dokumentów związanych z działalnością przedsiębiorcy (nasuwa się pytanie jakie to dokumenty – wszystkie?). Po drugie obowiązek przechowywania ich w siedzibie głównej. Oba te obowiązki, zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, powinny znaleźć odzwierciedlenie w przepisach materialnych ustawy, po uprzednim rozstrzygnięciu co do desygnatu nazwy "dokumenty związane z działalnością przedstawicielstwa".

Biorąc pod uwagę powyższe oraz przyjmując zasadność propozycji poprawki zawartej w pkt 7 opinii (po jej niezbędnej modyfikacji) uprawnioną może też być propozycja poprawki skreślającej kwestionowany fragment przepisu.

Propozycja poprawki:

- w art. 16 w pkt 5 w lit. a, w pkt 4 skreśla się wyrazy ", w której są przechowywane oryginały dokumentów związanych z działalnością przedstawicielstwa";

9) **art. 16 pkt 5 lit. b** noweli, **art. 97 ust. 2** ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Wskazana jest zmiana ujednocniająca przepisy ustawy.

Propozycja poprawki:

- w art. 16 w pkt 5 w lit. b, w ust. 2 w pkt 1 skreśla się wyraz "aktualnego";

10) **art. 16 pkt 5 lit. d** noweli, **art. 97 ust. 3** ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 97 ust. 3 ustawy tłumaczenia dokumentów na język polski dokonuje tłumacz przysięgły umocowany na podstawie ustawy o zawodzie tłumacza przysięgłego (tłumacz przysięgły w rozumieniu prawa polskiego) lub inny tłumacz (choć również określony w przepisie jako przysięgły) mający siedzibę na terytorium jednego z państw

członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, które mogą korzystać ze swobody przedsiębiorczości na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi.

W kontekście brzmienia art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o zawodzie tłumacza przysięgłego (tłumaczem przysięgłym może być osoba fizyczna, która ma obywatelstwo polskie albo obywatelstwo jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, Konfederacji Szwajcarskiej lub, na zasadach wzajemności, obywatelstwo innego państwa) wątpliwości budzi zasadność dokonywania kwestionowanej zmiany. Dodatkowo zauważyć należy, że siedzibę posiada osoba prawna, a nie osoba fizyczna jaką jest tłumacz.

Propozycja poprawki:

- w art. 16 w pkt 5 skreśla się lit. d;

11) art. 21 pkt 1 lit. a, b i c, pkt 3 - 8 i pkt 10 – 13 oraz art. 28 i art. 29 noweli, art. 2 ust. 1, art.9a, art. 10, art. 13, art. 16, art. 26, art. 31a, art. 40, art. 47 i art. 88 ustawy o podatku akcyzowym.

Zmiany w ustawie o podatku akcyzowym obejmujące nowe rozwiązania opodatkowania akcyzą wyrobów węglowych budzą wątpliwości dotyczące konstytucyjnego trybu ich uchwalenia oraz wątpliwości związane z zgodnością merytorycznych rozwiązań z pochodnym prawem Unii Europejskiej. Problem ten został przedstawiony w pkt II niniejszej opinii "Przebieg prac legislacyjnych".

W tym miejscu jeszcze raz podkreślić należy, że przedmiotowe zmiany dokonane na etapie drugiego czytania w Sejmie (przede wszystkim ich zakres) nie mieszczą się w wyznaczonym przez Konstytucję zakresie dopuszczalnej poprawki (dopuszczalnych poprawek), a tym samym nie zostały uchwalone w zgodzie z formalnymi konstytucyjnymi warunkami procesu ustawodawczego. Nie można zapominać bowiem, iż zakres poprawki Sejmu nie jest nieograniczony. Zakres poprawki Sejmu wyznacza z jednej strony definicja (zakres) pojęcia "poprawka", z drugiej zaś strony instytucje: inicjatywy ustawodawczej oraz trzech czytań. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, "treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może nie może iść tak daleko, aby

uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt "innej" ustawy". W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że "wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej". W orzeczeniach wskazuje się również, że dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (K 3/98).

Z tych względów zasadną jest propozycja poprawek wykreślających z opiniowanej ustawy te zmiany w ustawie o podatku akcyzowym, które wykroczyły poza dopuszczalny zakres poprawki Sejmu na etapie drugiego czytania.

Propozycja poprawek:

1) w art. 21:

a) w pkt 1 skreśla się lit. a, b i c,

b) skreśla się pkt 3–8 oraz pkt 10–13;

2) skreśla się art. 28;

3) w art. 29 skreśla się pkt 1 i 2;

Na etapie drugiego czytania w Sejmie wprowadzona została również zmiana art. 76g ust. 2 ustawy o rachunkowości (**art. 4 pkt 4 opiniowanej ustawy**). Poprawka, zgodnie z którą minister właściwy do spraw finansów publicznych prowadzący wykaz osób, które uzyskały certyfikat księgowy publikuje na stronie internetowej obsługującego go urzędu nie sam wykaz a dane z wykazu, z wyłączeniem numeru PESEL księgowego, może także spotkać się z zarzutem wykroczenia poza materię projektu ustawy przekazanego do Sejmu. Stąd rozważyć można stosowna propozycję poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 4 skreśla się pkt 7;

12) **art. 21 pkt 1 lit. d** noweli, **art. 2 ust. 1 pkt 25** ustawy o podatku akcyzowym.

Wskazana jest zmiana polegająca na przestawieniu szyku zdania. W brzmieniu przepisu nadanym nowelizacją fraza "w którym znajdują się importowane wyroby akcyzowe" odnosić się może do "miejsca importu" lub do "składu podatkowego".

Propozycja poprawki:

- w art. 21 w pkt 1 w lit. d, w pkt 25 wyrazy "miejsce inne niż skład podatkowy," zastępuje się wyrazami "inne niż skład podatkowy, miejsce";

13) art. 21 pkt 2 noweli, art. 7c ust. 4 ustawy o podatku akcyzowym.

Na podstawie art. 7c ust. 3 dodawanego do ustawy o podatku akcyzowym Procedury uproszczone, o których mowa w art. 76 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, mają zastosowanie do podmiotów, których wysokość obrotu w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług, paliwami silnikowymi, przekroczyła w poprzednim roku podatkowym 40 mln zł.

W przypadku podmiotu rozpoczynającego działalność w zakresie paliw silnikowych, warunkiem stosowania procedur uproszczonych, jest złożenie przez ten podmiot oświadczenia, w którym zadeklaruje osiągnięcie w danym roku wymaganej wysokości obrotu, proporcjonalnie w podziale na kolejne miesiące (art. 7c ust. 4 ustawy o podatku akcyzowym).

Na podstawie przytoczonych przepisów podmiot, który rozpoczął działalność w poprzednim roku podatkowym, aby skorzystać z procedur uproszczonych, musi w roku rozpoczęcia działalności gospodarczej osiągnąć obrót przekraczający 40 mln zł., niezależnie od ilości miesięcy, w którym prowadził działalność. Doprowadzi to do sytuacji, w których podmiot w pierwszym roku działalności skorzysta z procedur uproszczonych deklarując osiągnięcie obrotu proporcjonalnie do liczby miesięcy prowadzenia działalności, następnie osiągnie obrót, który będzie zgodny z deklaracją ale mniejszy niż 40 mln zł, a w następnym roku nie będzie mógł skorzystać z procedur uproszczonych. Wydaje się że jest to niezamierzony efekt obecnej redakcji przepisów.

Ponadto obecne brzmienie art. 7c ust. 4 zdaje się sugerować, że w deklaracji podmiotu przychody powinny być rozpisane na poszczególne miesiące. Trudno wskazać uzasadnienie dla takiego rozwiązania.

Propozycja poprawki:

- w art. 21 w pkt 2, w art. 7c ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"4. W przypadku podmiotu rozpoczynającego działalność w zakresie paliw silnikowych, warunkiem stosowania procedur uproszczonych, o których mowa w art. 76 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, jest:

- 1) w roku rozpoczęcia działalności - złożenie oświadczenia, w którym podmiot zadeklaruje osiągnięcie w danym roku wymaganej wysokości obrotu zmniejszonej proporcjonalnie do liczby miesięcy prowadzenia działalności;
- 2) w roku następującym po roku rozpoczęcia działalności – uzyskanie w roku rozpoczęcia działalności obrotu przekraczającego wymaganą wysokość obrotu zmniejszoną proporcjonalnie do liczby miesięcy prowadzenia działalności.";

14) **art. 21 pkt 6** noweli, **art. 16 ust. 3a i 3c** ustawy o podatku akcyzowym.

Wskazana jest zmiana uwzględniająca, że poprzez siedzibę (zgodnie z Kodeksem cywilnym) identyfikuje się osobę prawną, a nie osobę fizyczną. W tym zakresie propozycja poprawki ujednotolica art. 16 ust. 3a i 3c z art. 16 ust. 1 ustawy.

Propozycja poprawki:

- w art. 21 w pkt 6, w ust. 3a i ust. 3c po wyrazie "siedziby" dodaje się wyrazy "lub zamieszkania";

15) **art. 21 pkt 9** noweli, **art. 27 ust. 1** ustawy o podatku akcyzowym.

Wskazaną wydaje się zmiana polegająca na zmianie oznaczenia fragmentu przepisu.

Propozycja poprawki:

- w art. 21 w pkt 9 część wspólną wyliczenia oznacza się jako pkt 3;

16) **art. 21 pkt 10** noweli, **art. 31a ust. 7** ustawy o podatku akcyzowym.

Wskazaną jest zmiana skreślająca błędne (nieprecyzyjne i zbędne) odesłanie.

Propozycja poprawki:

- w art. 21 w pkt 10, w art. 31a w ust. 7 wyrazy ", oraz dokument dostawy, o którym mowa w ust. 3 pkt 2," zastępuje się wyrazami "oraz dokument dostawy";

17) **art. 29** noweli.

Opiniowana ustawa zakłada, termin wejścia w życie części wprowadzanych zmian związanych z nowymi zasadami opodatkowania akcyzą wyrobów węglowych z dniem ogłoszenia.

Wymóg ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* (okresu między ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie) w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Minimalny standard *vacatio legis* wyznacza ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przewidująca jako zasadniczy termin wejścia w życie ustawy - 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Wyjątki od tej zasady formułuje art. 4 ust. 2, zgodnie z którym uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W takiej sytuacji, w opinii Trybunału Konstytucyjnego, muszą jednak zaistnieć dostatecznie przekonujące argumenty uzasadniające odstępianie od zasady.

Analiza dotychczasowego procesu legislacyjnego, w przypadku opiniowanej ustawy, nie daje dostatecznie wystarczająco silnych argumentów, pozwalających na odstępianie od minimalnego standardu *vacatio legis*, stąd propozycja poniższej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 29 w pkt 1 wyrazy "z dniem ogłoszenia" zastępuje się wyrazami "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia";

Szymon Giderewicz

legislator

Michał Gil

legislator