



Opinia

do ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (druk nr 720)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o obrocie instrumentami finansowymi inkorporuje do krajowego porządku prawnego postanowienia dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (*Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2003, str. 51, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 1, str. 405, z późn. zm.*).

Dyrektywa 2003/96/WE zobowiązuje Państwa Członkowskie do ustalania poziomu opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej nie niższego niż minimalne poziomy opodatkowania określone w jej załączniku.

Ustalony w dyrektywie poziom minimalnego opodatkowania wynosi dla:

- benzyny bezołowiowej o kodach CN: 2710 11 31, 2710 11 41, 2710 11 45 i 2710 11 49 – 359 euro za 1.000 l,
- oleju napędowego o kodach CN: 2710 19 41 do 2710 19 49 – 330 euro za 1.000 l.

W wynegocjonowanym przez Polskę okresie przejściowym, poziom opodatkowania podatkiem akcyzowym oleju napędowego wykorzystywanego jako materiał pędny, począwszy od dnia 1 stycznia 2010 r. nie może być niższy niż 302 euro za 1.000 l, aby z dniem 1 stycznia 2012 r. osiągnąć poziom 330 euro za 1.000 l. Stawka podatku akcyzowego dla benzyny bezołowiowej wynosi już wymagane 359 euro za 1.000 l, ponieważ okres przejściowy w zakresie opodatkowania benzyny bezołowiowej upłynął z dniem 1 stycznia 2009 r.

Zgodnie z preambułą dyrektywy 2003/96/WE, Państwa Członkowskie spełniają wymagania dotyczące minimalnych poziomów opodatkowania, jeżeli całość pobranych przez nie, jako podatki pośrednie, opłat nie jest niższa od wspólnotowych minimalnych poziomów

opodatkowania. W ustawie przyjęto założenie, że wynikający z dyrektywy 2003/96/WE obowiązek respektowania kryterium minimalnego opodatkowania paliw do silników zostanie osiągnięty przez podwyższenie stawki opłaty paliwowej, bez zmiany stawki podatku akcyzowego.

Art. 37h ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym stanowi, że wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu, z wyłączeniem biokomponentów, stanowiących samoistne paliwa, wykorzystywanych do napędu pojazdów, podlega opłacie paliwowej. Opłata paliwowa stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego z tym, że kwota stanowiąca 80 % opłaty paliwowej stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego, a kwota stanowiąca 20 % tej opłaty – przychód Funduszu Kolejowego.

W myśl art. 37m ust. 1 ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą nowelą, stawka opłaty paliwowej wynosi:

- 1) 92,87 zł za 1.000 l benzyn silnikowych o kodach: CN 2710 11 45 i CN 2710 11 49,
- 2) 233,99 zł za 1.000 l olejów napędowych o kodzie CN 2710 19 41,
- 3) 119,82 zł za 1.000 kg gazów i innych wyrobów podlegających opłacie paliwowej.

Stawki opłaty paliwowej będą podwyższane na następny rok w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

W art. 2 noweli zaproponowano zmiany w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi. Zmierzają one do zrównania wymagań dla obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, z wymaganiami przewidzianymi dla obligacji skarbowych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 54. posiedzeniu w dniu 20 listopada br. pochodziła z przedłożenia rządowego. Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ustawy ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. W Sejmie zajmowała się nim Komisja Infrastruktury. W toku prac nad projektem zaproponowano do niego poprawki obniżające wysokość opłaty paliwowej – nie znalazły one poparcia Izby.

III. Uwagi

- 1) Zgodnie z § 92 Zasad techniki prawodawczej, jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Odstąpienie od tej reguły jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach.

Analizowana nowela modyfikuje dwie ustawy – ustawę o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawę o obrocie instrumentami finansowymi. Nowelizacja pierwszej z nich polega na podwyższeniu stawek opłat paliwowych, druga natomiast zmienia zasady emisji obligacji wprowadzanych do obrotu przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego.

Zważywszy na zakres zmian obydwu aktów prawnych wydaje się, że zamieszczenie ich w jednej ustawie nowelizującej nie respektuje wymogu wynikającego z § 92 Zasad techniki prawodawczej.

- 2) W myśl art. 3 noweli, ma ona wejść w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Ze względu na trwający proces legislacyjny istnieje duże prawdopodobieństwo, że faktyczne *vacatio legis* ustawy (okres od jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw do dnia wejścia w życie) będzie bardzo krótkie. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wprowadza jako minimum zasadę, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy. Analizowana ustawa, zwiększająca obciążenia fiskalne ponoszone przez producentów oraz importerów paliw (w praktyce katalog podmiotów ponoszących ciężar ustawy będzie szerszy), powinna jednak wchodzić w życie w terminie odpowiednio dłuższym, respektującym zasady wynikające z art. 2 Konstytucji RP (zasada odpowiedniego *vacatio legis*, ochrony zaufania do prawa, ochrony praw nabytych).

Maciej Telec
Główny legislator