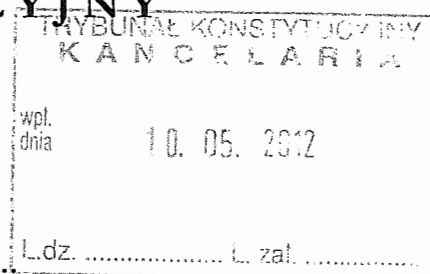


Warszawa, dnia 10 maja 2012 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. J.Ch. Szucha 12A, 00-918 Warszawa



Wnioskodawca:
Grupa Posłów na Sejm RP VII Kadencji
według załączonej listy

reprezentowana przez Posła:

Ryszarda Zbrzyznego

adres do korespondencji:
Klub Poselski SLD
ul. Wiejska 4/6/8 pok. 128,
00-902 Warszawa

WNIOSEK

GRUPY POSŁÓW NA SEJM RP

o stwierdzenie niezgodności art. 1 - 26 w zw. z art. 27 ustawy
z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin
z art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 Kwietnia 1997r.

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 188 pkt. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 68, poz. 483 z późn. zm., dalej jako: Konstytucja RP) niżej podpisani posłowie na Sejm RP wnoszą o stwierdzenie niezgodności:

art. 1 - 26 w zw. z art. 27 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. z 2012 r., poz. 362) z art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w szczególności wynikającymi z niego zasadami należytej legislacji podatkowej, zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

UZASADNIENIE

(I.) Opis procedury prawodawczej

Rządowy projekt ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin (druk nr 144) wpłynął do Sejmu w dniu 19 stycznia 2012 r. Cztery dni później - 23 stycznia 2012 r. - Marszałek Sejmu skierował projekt do I czytania na posiedzeniu izby poselskiej. W głosowaniu nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy 207 posłów głosowało za, 228 przeciw, zaś 3 posłów wstrzymało się od głosu.

Sejm, zgodnie z art. 39 ust. 2 Regulaminu Sejmu – na 6. posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2012 r. skierował powyższy projekt ustawy do Komisji Finansów Publicznych w celu jego rozpatrzenia. Po rozpatrzeniu projektu ustawy, Komisja w dniu 14 lutego 2012 r. złożyła sprawozdanie (druk nr 144) wnosząc o uchwalenie przez Sejm załączonego projektu ustawy.

Sejm na 9. posiedzeniu w dniu 28 lutego 2012 r., zgodnie z art. 47 ust. 1 Regulaminu Sejmu, skierował ponownie projekt ustawy zawarty w druku nr 190 do Komisji Finansów Publicznych w celu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Komisja po rozpatrzeniu poprawek na posiedzeniu w dniu 29 lutego 2012 r. przedstawiła dodatkowe sprawozdanie wnosząc o uchwalenie przez Sejm wskazanych tam poprawek. Na 9. posiedzeniu w dniu 2 marca 2012r. Sejm uchwalił ustawę o podatku od niektórych kopalin.

Senat nie wniósł do ustawy żadnych poprawek, w związku z czym Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę i zarządził jej ogłoszenie w dniu 27 marca 2012 r. Została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw RP z dnia 3 kwietnia 2012 r, poz. 362.

(II.) Uzasadnienie merytoryczne wniosku

(a.) Przedmiot zaskarżenia:

Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność całej ustawy z dnia 2 marca 2012 r. Sformułowanie w petitum wniosku „art. 1-26 w zw. z art. 27 ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin” ma na celu podkreślenie niekonstytucyjności momentu wejścia w życie całej ustawy, co skutkuje jej wadliwością i potrzebą derogacji z porządku prawnego lub określenia nowego, zgodnego z zasadami konstytucyjnymi, terminu wejścia jej w życie.

W teorii prawa wskazuje się, iż każda norma prawna obowiązuje w trzech aspektach (płaszczyznach): 1) podmiotowym (personalnym), 2) przedmiotowym i 3) temporalnym (czasowym). Płaszczyzna temporalna obowiązywania norm prawnych określa, od którego momentu norma obowiązuje i kiedy traci ona swoją moc. W tych granicach adresaci normy zobowiązani są do zachowywania się zgodnie z jej dyspozycją. Aspekt temporalnego obowiązywania prawa stanowi immamentny element każdej normy prawnej.

Artykuł 27 zaskarżonej ustawy z dnia 2 marca 2012 r. określa moment wejścia jej w życie. Definiuje on zakres czasowego obowiązywania wszystkich przepisów ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin i stanowi on nieodłączny element wszystkich norm zawartych w tym akcie prawnym. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 27 ustawy powoduje, iż wszystkie pozostałe przepisy ustawy również okazują się niezgodnie z ustawą zasadniczą w aspekcie ich czasowego obowiązywania (wejścia w życie). Przepis art. 27 pozostaje w nierozzerwalnym sprzężeniu ze wszystkim regulacjami zawartymi w ustawie.

W niniejszym piśmie wnioskodawca nie kwestionuje zasadności wprowadzenia podatku od kopalin rud miedzi i srebra, zasad oraz wysokości jego naliczania. Najpoważniejsze wątpliwości budzi moment wejścia w życie ustawy podatkowej, a co za tym idzie również moment powstania obowiązków i zobowiązań podatkowych oraz obowiązków leżących po stronie podatników (podmiotów gospodarczych) polegających na przygotowaniu infrastruktury

umożliwiającej dokonanie obliczenia wysokości zobowiązania podatkowego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasadniczym przedmiotem niniejszego wniosku winien być art. 27 ustawy z dnia 2 marca 2012 r., określający datę wejścia jej w życie. Stwierdzenie jego wadliwości rozciągnąć się musi na pozostałe przepisy ustawy (por. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., K48/04, OTK ZU 15/2/A/2005).

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie ma fakt, iż ustawa z 2 marca 2012 r. nie dokonuje modyfikacji i zmian podatków już istniejących, tylko wprowadza nowy podatek.

(b.) Uzasadnienie naruszenia art. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, iż jej celem jest wprowadzenie systemu stopniowalnego podatku opartego na cenie wydobytego surowca. Jest to podatek należący do grupy danin nakładanych w zależności od wielkości urobku/wydobycia. W przypadku Polski podatek ten będzie obliczany na podstawie wzorów (ustalonych osobno dla miedzi oraz srebra), w których bierze się pod uwagę wartość rynkową danego minerału oraz kurs dolara amerykańskiego do złotego.

Podatek od wydobywania niektórych kopalin, jak wyjaśnia projektodawca, ma na celu uchwycenie nadzwyczajnych zysków podmiotów wydobywających miedź oraz srebro. Dla niskich poziomów cenowych proponuje się wprowadzenie minimalnej (0,5%) stawki podatkowej, natomiast dla bardzo wysokich przedziałów cenowych miedzi i srebra proponuje się wprowadzenie maksymalnych stawek podatkowych, co w ocenie projektodawcy, pozwoli osiągnąć podmiotom wydobywającym miedź oraz srebro znaczne zyski, przy bardzo wysokich notowaniach ww. surowców. Stosunek maksymalnych stawek podatkowych do cen surowców wyniesie około 35 %.

Ustawa określa m.in. przedmiot opodatkowania (art. 3), adresata obowiązku podatkowego (art. 4), termin (zdarzenie), z którym wiąże się powstanie obowiązku podatkowego (art. 5), podstawę opodatkowania (art. 6) oraz stawkę podatku (art. 7-9). Ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia

(art. 27).

Zdaniem doktryny prawa „zasada odpowiedniego okresu dostosowawczego stanowi prawdopodobnie najważniejszy element poprawnej legislacji na gruncie prawa daninowego” (A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 141). Nakaz ustanowienia odpowiedniego okresu przejściowego (*vacatio legis*) został zrekonstruowany z zasady demokratycznego państwa prawa oraz z wynikającej z niej klauzuli zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Może on zostać również wyprowadzony z zasad należytej (poprawnej) legislacji (por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 2007 r.). **Z a o d p o w i e d n i** uznaje się taki okres, w którym adresaci nowej regulacji będą mogli dostosować do niej swoje działania oraz interesy i pokierować swoimi sprawami zgodnie z nowymi wymogami (wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99). Brak realnej możliwości dostosowania się adresatów do nowych warunków świadczy o nieodpowiednim okresie przejściowym (wyrok TK z 22 września 2005 r. sygn. akt Kp 1/05; wyrok TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08).

Na gruncie przepisów ustawy zasadniczej i orzecznictwa TK silnie ugruntowany jest pogląd, iż nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku podatkowego (por. np. sprawy o sygnaturach K 47/01, K 48/04). „Trybunał pod rządami Konstytucji RP z 1997 r., potwierdził (...) nakaz ogłaszania (...) zmian [podatkowych – przyp. Wnioskodawcy) co najmniej z 30-dniowym okresem spoczywania ustawy przed rozpoczęciem roku podatkowego” (A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 145). Co prawda, wskazana linia orzecznicza odnosi się przede wszystkim do podatku dochodowego od osób fizycznych, który jest tzw. podatkiem rocznym. Jednakże ustawa z dnia 2 marca 2012 r. wprowadza całkowicie nowy, dotychczas nieistniejący podatek. Ma on charakter miesięczny, jednakże nie zmienia to faktu, iż podatnicy (podmioty gospodarcze) zostali obciążeni nowym ciężarem o charakterze fiskalnym w trakcie trwania roku podatkowego. Ustawa podatkowa nie modyfikuje już

obowiązującego podatku, z którego istnieniem podatnicy musieli się liczyć. Maksymalnie krótki okres przejściowy, bo zaledwie wynoszący 14 dni – uniemożliwia im przygotowanie się do poniesienia dodatkowego obciążenia na rzecz Skarbu Państwa. Nie są oni w stanie w terminie 14 dni przygotować się pod względem ekonomicznym, gospodarczym, infrastrukturalnym, personalnym do realizacji obowiązków wynikających z ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin. Przykładowo nowy podatek w sposób istotny wpływa na wysokość kosztów wydobycia urobku lub wytworzenia koncentratu, co nie mogło być uwzględnione w umowach z odbiorcami tych surowców. Konieczne zatem będzie dokonanie odpowiedniej korekty kontraktów zawartych z odbiorcami urobku lub koncentratu, które przeniosą część ryzyka finansowego i skutków podatkowych ustawy na odbiorców rud metali szlachetnych lub półszlachetnych (koncentratu). W przeciwnym wypadku przedsiębiorcy zostaną w całości obciążeni nowymi, dodatkowymi kosztami prowadzenia swojej działalności, których nie mogli przewidzieć jeszcze na początku stycznia 2012 r. Przeprowadzenie negocjacji i odpowiednia zmiana umów wymaga czasu, który nie został zabezpieczony w odpowiednim wymiarze przez prawodawcę. Podmioty gospodarcze otrzymały tylko 14 dni na przygotowanie się do wejścia w życie nowej ustawy i rozpoczęcie wykonywania obowiązków podatkowych z niej wynikających.

Nie bez znaczenia dla przedmiotowej sytuacji jest również bardzo krótki okres prac sejmowych nad ustawą. Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu w dniu 19 stycznia 2012 r. by dwa miesiące później 27 marca zostać podpisany przez Prezydenta RP. Okres przygotowywania ustawy (prowadzenie m.in. konsultacji) oraz jej uchwalenia daje możliwość potencjalnym jej adresatom do przygotowania się do wejścia w życie nowych regulacji. Procedura przygotowania i uchwalenia ustawy będącej przedmiotem niniejszego wniosku wynosiła niecałe 4 miesiące doliczając do tego zaledwie 14 dniowy okres *vacatio legis*. Szybkość działań prawodawcy uniemożliwiła w praktyce przedsiębiorcom zajmującym się wydobywaniem kopalin rud miedzi i srebra przygotowanie się do poniesienia skutków prawnych ustanowionej regulacji. Trybunał

Konstytucyjny w orzeczeniu z 31 stycznia 2006 r. wskazał, iż odpowiedniość okresu dostosowawczego powinna być także różnicowana w zależności od tego czy chodzi o przepisy wprowadzone po intensywnej konsultacji z zainteresowanymi środowiskami, czy zostały wprowadzone w ostatniej chwili, co przemawia za wydłużeniem okresu *vacatio legis* (sygn. akt K 23/04).

Vacatio legis stanowi okres między ogłoszeniem aktu normatywnego, a jego wejściem w życie. Instytucja ta jest elementem zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji (wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09). Wymóg ustanowienia odpowiedniego okresu przejściowego oraz należytego formułowania przepisów przejściowych wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK Seria A rok 2002, Nr 4, poz. 42). Ustawodawca ma obowiązek zapewnić adresatowi nowej regulacji prawnej okres, w którym będzie mógł on zapoznać się z jej treścią i przygotować się na wejście w życie nowych przepisów. Zapewnienie odpowiedniego okresu przejściowego służy bezpieczeństwu obrotu gospodarczego, pewności prawa i zaufaniu do państwa.

Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie działania te mogą ze sobą pociągnąć. Nagłe zmiany prawa, przeprowadzone bez zachowania odpowiednich okresów przejściowych, skutkują tym, iż jednostka (podmiot gospodarczy) nie jest w stanie przewidzieć skutków swoich działań i planować przyszłych posunięć. Jednostka powinna zarówno móc przewidywać konsekwencje poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób nagły i arbitralny. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez

nie prawa, wymaga od ustawodawcy, między innymi, ustanowienia dla wprowadzanych przepisów odpowiedniej *vacatio legis*. Prawodawca wprowadzając 14 dniowy okres przejściowy uniemożliwił przygotowanie się adresatów ustawy z 2 marca 2012 r. do wejścia w życie jej skutków prawnych i dokonania korekty (zmiany) swoich zachowań, planów, inwestycji, które uwzględniałyby treść nowych obowiązków i obciążeń.

Reguła odpowiedniej *vacatio legis* ma przede wszystkim na celu wskazanie przesłanek ustalenia właściwego okresu, który winien upłynąć od czasu ogłoszenia przepisów do dnia ich wejścia w życie, tak by adresaci nowych norm prawnych mogli zapoznać się z ich treścią i odpowiednio przygotować do ich stosowania. Należy podkreślić, że brak odpowiedniego okresu *vacatio legis* oznacza naruszenie Konstytucji RP (zob. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6, s. 20, 41; wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 165; wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29). Naruszenie tej istotnej klauzuli konstytucyjnej skutkuje wadliwością całej ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin.

Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. zakłada nałożenie na podmioty prowadzące działalność wydobywczą w zakresie miedzi i srebra – podatku od wydobycia rud tych kopalin. Stanowi ona kolejną regulację podatkową, która ingeruje w szczególnie chronioną sferę praw i wolności człowieka i obywatela. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym podatków wymierzanych w skali rocznej, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zmiany w prawie podatkowym „powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego” (orzeczenie z 28 grudnia 1995 r., sygn. K. 28/95, OTK rok 1995, Nr 3, poz. 21; zob. też wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK rok 2001, Nr 4, poz. 81; wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, Dz.U. 2005, Nr 30, poz. 262, str. 2023). Chodzi bowiem o możliwość rozporządzania przez jednostkę swoimi interesami przy uwzględnieniu regulacji podatkowych, opublikowanych jeszcze

przed rozpoczęciem roku podatkowego (zrównanego z rokiem kalendarzowym). Ponadto zasada ta zapewnia im przewidywalność działań fiskalnych prawodawcy. Konsekwencją tego jest wymóg, aby ustawodawstwo podatkowe znane było podatnikom z odpowiednim wyprzedzeniem przed początkiem roku podatkowego. Należy podkreślić, że podatek od wydobycia niektórych kopalin w świetle rozdziału V Ustawy nie jest podatkiem wymierzonym w skali rocznej. Jest to podatek, za który deklaracja podatkowa będzie składana właściwemu naczelnikowi urzędu celnego za miesięczny okres rozliczeniowy, w terminie do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy. Nie zmienia to jednak faktu, że ustawa z 2 marca 2012 r. wprowadza nowy podatek, a nie dokonuje korekty już istniejącego. W konsekwencji przedsiębiorcy nie mieli obowiązku liczyć się z ustanowieniem przez prawodawcę nowych faktów podlegających opodatkowaniu i mieli prawo układać swoje interesy ekonomiczne w skali całego roku bez uwzględnienia tego typu obciążeń. W świetle powyższego, nie jest dopuszczalne ustanowienie nowego podatku, w trakcie roku podatkowego przy zachowaniu tak krótkiego okresu przejściowego.

Podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na wydobywaniu rud metali szlachetnych lub półszlachetnych działają w ramach określonych programów i planów finansowych (tzw. biznesplanów). Zasadą jest, iż ustalane są one na okres roku kalendarzowego. Przedmiotowa ustawa została uchwalona 2 marca 2012 r., a weszła w życie w dniu 18 kwietnia 2012 r. W praktyce uniemożliwiło to przewidzenie jej skutków w szczególności finansowych przez przedsiębiorców. **Ustanowienie nowego podatku i wprowadzenie go bez zachowania odpowiedniego okresu przejściowego umożliwiającego zmianę planów i polityki finansowej przez podatników będzie prowadzić do utraty płynności finansowej i w konsekwencji może być przyczyną ich upadłości.** Ustawa z 2 marca 2012 r. wywoła dokładnie odwrotny skutek od zamierzonego. Może doprowadzić ona do uszczuplenia należności budżetowych, a nie do ich wzrostu.

Nadto zaledwie 14 dniowy okres przejściowy czyni *de facto* ustawę niewykonalną. Zgodnie z art. 14 ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopalin podatnik zobowiązany jest do comiesięcznego:

- 1) składania bez wezwania właściwemu naczelnikowi urzędu celnego deklaracje podatkową,
- 2) obliczania i wpłacania bez wezwania podatku na rachunek właściwej izby celnej

Sporządzenie deklaracji oraz obliczenie podatku wymaga posiadania odpowiednio przeszkolonego personelu, jak również przygotowanych komputerowych programów obliczeniowych, które umożliwią sporządzenie i przygotowanie deklaracji. Niewątpliwie napisanie odpowiednich programów i przeszkolenie pracowników (księgowych) wymaga więcej czasu niż 14 dni. Już z tego względu okres *vacatio legis* jest zdecydowanie niewystarczający (zbyt krótki).

Stosownie do treści art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2012 r.:

Podatnik nieprodukujący koncentratu z urobku rudy miedzi jest obowiązany do:

- 1) pomiaru każdego dnia, w którym wydobyto urobek, ilości urobku rudy miedzi z zastosowaniem przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej;
- 2) pomiaru każdego dnia, w którym wydobyto urobek, zawartości miedzi w urobku rudy miedzi;
- 3) pobierania każdego dnia, w którym wydobyto urobek, próbek na zawartość srebra w urobku rudy miedzi oraz pomiaru zawartości srebra w urobku rudy miedzi za każdy miesiąc na podstawie pobranych próbek dziennych.

Ustęp 2 art. 15 ustawy z dnia 2 marca stanowi natomiast, że:

Podatnik produkujący koncentrat z urobku rudy miedzi jest obowiązany do:

- 1) pomiaru każdego dnia, w którym wyprodukowano koncentrat, ilości wyprodukowanego koncentratu z zastosowaniem przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej;

- 2) pomiaru każdego dnia, w którym wyprodukowano koncentrat, zawartości miedzi w koncentracie;
- 3) pobierania każdego dnia, w którym wyprodukowano koncentrat, próbek na zawartość srebra w koncentracie oraz pomiaru zawartości srebra w koncentracie za każdy miesiąc na podstawie pobranych próbek dziennych.

Dokonanie w/w pomiarów konieczne jest do obliczenia wysokości zobowiązania podatkowego (por. art. 7 ustawy).

Dokonanie pomiarów, o których mowa w art. 15 wymaga od przedsiębiorców posiadania odpowiednich urządzeń oraz uzyskania dla nich stosownych certyfikatów i akredytacji, o których mowa w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2010 r., Nr 138, poz. 935 tj. ze zm.) – por. art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. Urządzenia te będą służyć m.in. do dokonywania pomiarów ilości wydobytego urobku itp. Przedsiębiorcy prowadzący działalność wydobywczą muszą owe urządzenia pomiarowe zakupić oraz zamontować. Ich montaż niejednokrotnie wymagać będzie przeprowadzenia robót budowlanych wymagających przeprowadzenia odpowiednich prac projektowych oraz uzyskania stosownych decyzji administracyjnych (pozwoleń na budowę i pozwoleń na eksploatację). Nadto montaż tych urządzeń wiązać się będzie z dokonaniem modyfikacji w procesie wydobywczym i produkcyjnym urobku i koncentratu, albowiem do linii produkcyjnych włączone zostaną nowe urządzenia. Modyfikacji tego typu procesów jest bardzo czasochłonna. Dokonanie tych czynności nie jest możliwe w ciągu 14 dni. W konsekwencji przewidziany okres przejściowy nie daje możliwości przedsiębiorcom do przygotowania odpowiedniej infrastruktury technicznej (zakup i montaż urządzeń pomiarowych) oraz infrastruktury prawnej (uzyskanie certyfikatów i akredytacji urządzeń). Okres 14 dni jest na to po prostu zbyt krótki.

Zakreślony w art. 27 ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopalin termin 14 dni na przygotowanie się przedsiębiorców do wykonania obowiązków wynikających z treści tego aktu jest zdecydowanie zbyt krótki. Ustawodawca nie

pozostawił przedsiębiorcom wystarczającej ilości czasu na przygotowanie odpowiedniej infrastruktury technicznej, personalnej i prawnej, która umożliwi dokonanie pomiaru wydobywania urobku lub koncentratu i w konsekwencji terminowego wykonania zobowiązań podatkowych wynikających z ustawy. Nadto przedsiębiorcy nie otrzymali odpowiedniej ilości czasu na dokonanie niezbędnych zmian w ich przedsięwzięciach ekonomicznych, w szczególności w planowanych inwestycjach. Wprowadzenie nowego podatku w sposób istotny wpłynie na wysokość ich dochodów, co ma poważne znaczenie w zakresie realizacji wszystkich rozpoczętych bądź planowanych przedsięwzięć gospodarczych.

Ustawodawca wprowadził do ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (dalej k.k.s.) przepisy, które penalizują niewykonanie obowiązku dokonywania pomiarów, o których mowa w art. 15 ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopalin (por. art. 21).

Zgodnie z treścią art. 75 a § 1 k.k.s., który został dodany do kodeksu przez art. 21 pkt. 2 ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopalin:

Podatnik podatku od wydobywania niektórych kopalin, który wbrew obowiązkowi nie dokonuje pomiaru zawartości miedzi oraz srebra w urobku rudy miedzi lub koncentracie, lub dokonuje pomiaru z naruszeniem zasad określonych w art. 15 ust. 1 pkt 2 i 3, ust. 2 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobywania niektórych kopalin, przez co naraża podatek od wydobywania niektórych kopalin na uszczuplenie, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie.

Zgodnie z § 2 tego artykułu: Tej samej karze podlega podatnik podatku od wydobywania niektórych kopalin, który wbrew obowiązkowi nie dokonuje pomiaru ilości urobku rudy miedzi lub koncentratu, lub dokonuje pomiaru z naruszeniem zasad określonych w art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobywania niektórych kopalin, przez co naraża podatek od wydobywania niektórych kopalin na uszczuplenie.

Wskazane przepisy k.k.s. wchodzi w życie, zgodnie z dyspozycją art. 27 ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopalin, po upływie 14 dni od jej ogłoszenia i zaczynają obowiązywać równocześnie z przepisami zawierającymi obowiązki podatników określone m.in. w art. 15 ustawy podatkowej.

Podsumowując, najpierw ustawodawca ustanawia niemożliwy do realizacji termin wykonania ustawy (przygotowania odpowiedniej infrastruktury służącej obliczeniu ilości wydobywanego urobku), a następnie wprowadza sankcje karne za ich niewykonanie. Przedsiębiorca ma 14 dni na przygotowanie, zamontowanie urządzeń pomiarowych. Jeżeli po wejściu w życie ustawy podatkowej podatnik nie będzie dokonywał pomiarów ilości wydobytego urobku, lub wyprodukowanego koncentratu z zastosowaniem odpowiednich urządzeń – będzie podlegał karze. W świetle powyższego przedsiębiorcy prowadzący eksploatację złóż rud miedzi i srebra oraz produkcję koncentratu nie będą w stanie uniknąć kar wynikających z art. 75a k.k.s.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostały ukształtowane również ogólne zasady, dotyczące wszelkiego rodzaju podatków, jako ciężarów nakładanych na podmioty prawa, z których wynika między innymi obowiązek zachowania odpowiedniej *vacatio legis* poprzedzającej wprowadzenie zmian przepisów podatkowych. Zasada odpowiedniej *vacatio legis* nabiera szczególnego znaczenia w prawie daninowym. W zakresie stosunku prawnopodatkowego władztwo państwa zaznacza się wyjątkowo mocno. Dlatego w prawie podatkowym gwarancje ochrony prawnej interesów jednostki mają tak szczególne znaczenie.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż przy wprowadzaniu zmian w prawie podatkowym należy zapewnić podmiotom, których to dotyczy, co najmniej miesięczny okres do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami. Należy wskazać, iż jest to minimalny okres przewidziany dla dokonywania modyfikacji zobowiązań podatkowych już istniejących. Dla wprowadzenia nowego podatku okres ten powinien być znacznie dłuższy, a nowe obowiązki podatkowe powinny powstawać wraz z początkiem nowego roku podatkowego.

Umożliwia to przedsiębiorcom przygotowanie się do nowej sytuacji ekonomicznej i gospodarczej, w której stawia go nowa ustawa podatkowa. Okres *vacatio legis* musi mieć charakter odpowiedni do natury wprowadzanego przepisu. Jak to wielokrotnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny: w zakresie prawa podatkowego należy zawsze wymagać dłuższego okresu dostosowawczego.

Legislacja podatkowa musi zawsze podlegać starannej ocenie z punktu widzenia dochowania wymagań proceduralnych. Skoro jej efekty dla jednostki przybierają konkretny wymiar finansowy i łączą się z uszczupleniem jego dochodów, ustawodawca musi kształtować nowe regulacje podatkowe z uwzględnieniem faktu, że podatnik – zakładając stabilność wcześniejszych przepisów – zaplanował pewne posunięcia ekonomiczne, gospodarcze i inwestycyjne, a różne jego interesy znajdować się mogą w toku. Regulacje ustawy z dnia 2 marca 2012 r. zobowiązują przedsiębiorców wydobywających rudy srebra i miedzi do natychmiastowej korekty swoich planów finansowych i uwzględnienia w nich nowego podatku. Skutkować to będzie istotnym uszczupleniem ich dochodów i w sposób bardzo istotny wpłynie na realizację ich interesów, planów i inwestycji. Prawodawca równocześnie nie przewidział wystarczającego terminu na dokonanie ich korekty.

Z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika konieczność stosowania odpowiedniego terminu wejścia w życie ustawy, tak by jej adresaci mogli w należyty sposób przygotować się do jej wymogów i nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne.

Twórca aktu normatywnego powinien także wybrać taki moment jego wejścia w życie, tak by nie naruszyć jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest zaufanie obywateli do prawa, a więc przede wszystkim by nie zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciem i stworzyć im możliwość zapoznania się z treścią stanowionych norm oraz – na podstawie tej wiedzy – dostosowania swoich zachowań do ich treści. Termin wejścia w życie ustawy powinien być tak ustalony, by adresaci norm mogli

zapoznać się z nowym prawem oraz by do czasu wejścia w życie ustawy były również przygotowane projekty wszystkich aktów wykonawczych. Jednostka powinna mieć poczucie względnej stabilności prawa po to, aby mógł prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań (orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK rok 1996, Nr 6, poz. 52; zob. też wyrok TK z 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK A 2002, Nr 6, poz. 80). Dochowanie powyższych zasad jest na gruncie analizowanej Ustawy o tyle istotne, że wprowadza ona liczne obowiązki związane z obowiązkiem podatkowym, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie zostało zagrożone sankcją karnoskarbową. Mowa o następujących obowiązkach nałożonych na podatników: dokonywania codziennych pomiarów ilości urobku, zawartości miedzi w urobku, pobierania próbek na zawartość srebra w urobku, pomiaru ilości wyprodukowanego koncentratu, czy też dokumentowania i ewidencjonowania wyników pomiarów. Do wykonywania tych obowiązków, adresaci przepisów Ustawy niejednokrotnie będą zmuszeni podjąć czynności przygotowawcze, co świadczy o tym, że okres 14 dni do wejścia w życie ustawy jest stanowczo za krótki.

Zgodnie z art. 27 Ustawy, ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Wprowadzenie 14-dniowego okresu *vacatio legis* w ustawie podatkowej, należy oceniać również z punktu widzenia naruszenia zasady proporcjonalności. W jednym z orzeczeń, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż naruszenie zasady proporcjonalności można „uznać za udowodnione w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do założonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy” (wyrok z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, por. 11, s. 141). Należy bowiem zwrócić uwagę, że przyjęcie w Ustawie tak krótkiego okresu *vacatio legis* nie znajduje uzasadnienia w jakichkolwiek nadzwyczajnych okolicznościach.

Odpowiednio długa *vacatio legis* w przypadku zaskarżonej ustawy jest niezbędna, ponieważ Ustawa dotyka wszystkich przedsiębiorców działających w sektorze związanym z wydobywaniem niektórych kopalin oraz wprowadza nowe rozwiązania, z którymi muszą się oni zapoznać dla zorientowania się w swojej sytuacji prawnej oraz zaplanowania, przygotowania i zrealizowania procesów inwestycyjnych.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają daleko idące konsekwencje, zarówno, gdy chodzi o same wymagania, co do techniki legislacyjnej (zasada przyzwoitej legislacji, określoności przepisów), jak i co do bezpieczeństwa prawnego (zasada ochrony zaufania do państwa i prawa, zasada ochrony praw nabytych). Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa jednostki oraz nakładające obowiązki wobec państwa.

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zakłada, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych oraz odpowiedniej *vacatio legis*. Zasada ta jest też postrzegana w orzecznictwie Trybunału, jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Prawo nie może stawać się swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i, że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji, co do dalszego postępowania. Tymczasem ustawa o podatku od wydobycia niektórych kopalin nakłada na przedsiębiorców nowe zobowiązanie finansowe, które w istotny sposób będzie oddziaływać na realizację rozpoczętych interesów i równocześnie nie przewiduje dostatecznie długiego okresu przejściowego, który umożliwi podatnikom modyfikację i

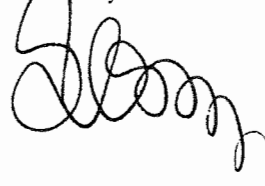
przystosowanie planów biznesowych, inwestycji do zmienionej sytuacji. Stanowi ona pułapkę dla przedsiębiorców i zagrożenie dla ich działalności.

Podatek od wydobycia niektórych kopalin, jako przejaw władztwa podatkowego państwa, przy dochowaniu innych analizowanych w niniejszym piśmie gwarancji konstytucyjnych, może być nałożony na podatników. Wprowadzenie nowej regulacji podatkowej musi jednak nastąpić z poszanowaniem szeregu wartości, które państwo ma za zadanie chronić, m.in. z zachowaniem omówionej wyżej zasady odpowiedniej *vacatio legis*.

Podsumowując, przepisu ustawy z dnia 2 marca 2012 r. stanowią zaskoczenie dla ich adresatów. Przede wszystkim, nie przewidują odpowiedniego okresu, w którym podatnicy będą mogli przygotować swoje przedsiębiorstwa do poniesienia nowego, dotychczas nieistniejącego wydatku na rzecz Skarbu Państwa. Wynoszący zaledwie 14 dni okres przejściowy nie umożliwia im przygotowania i wdrożenia odpowiednich zmian w kontraktach wiążących ich z kontrahentami, planach biznesowych, finansowych i gospodarczych. Nie mają oni możliwości terminowego przygotowania infrastruktury prawnej, technicznej i personalnej umożliwiającej realizację postanowień ustawy o podatku o wydobycia niektórych kopalin.

W imieniu wnioskodawców

Poseł Ryszard Zbrzyzny



Załączniki:

- a) 4 odpisy niniejszego wniosku
- b) lista posłów popierających złożenie wniosku