

**Prof. dr hab. Elżbieta Chojna – Duch**

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

**Prof. dr hab. Piotr Zapadka**

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

---

## **OPINIA PRAWNA**

### **I. Zakres opinii prawnej**

Niniejsza opinia prawna, sporządzona w związku z pytaniami zadanymi przez Zleceniodawcę, ma doprowadzić do odpowiedzi na następujące pytania/zagadnienia problemowe:

- a) *Czy niepromulgowana ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (dalej: Ustawa) jest zgodna z przepisami i zasadami wyrażonymi w Konstytucji RP?*
- b) *Czy Ustawa została przygotowana zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji oraz standardami wyznaczonymi przez doktrynę prawa finansów publicznych?*
- c) *Jakie działania może podjąć Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w celu zapewnienia zgodności Ustawy z Konstytucją RP oraz realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę?*

## II. Wnioski finalne

Po przeanalizowaniu badanego zagadnienia jesteśmy przekonani o słuszności następującego wnioskowania:

**ad. a)** Ustawa jest niezgodna z Konstytucją Rzeczypospolitej i pozostaje w sprzeczności z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności narusza przepisy art. 64 ust.1 i 3, art. 84, w zw. art. 2 Konstytucji RP oraz łamie zasady *lex retro non agit* i zachowania odpowiedniego *vacatio legis* wyrażone w aktualnych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego;

**ad. b)** Proponowane rozwiązania prawne zostały przygotowane niezgodnie z prawidłowymi zasadami techniki legislacyjnej i prawem finansów publicznych. Ustawa jest niezgodna z art. 6 Ordynacji podatkowej i z art. 5 ust. 2 pkt. 1) ustawy o finansach publicznych. Prawodawca niewłaściwie określił wprowadzaną daninę jako opłatę, podczas gdy ma ona cechy podatku, co potencjalnie może skutkować trudnością przy ściągłości tej daniny publicznej, a także odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa;

**ad. c)** Prezydent Rzeczypospolitej posiada prerogatywy, określone w art. 122 ust 3 i 4 Konstytucji, które umożliwiają skuteczną sanację wadliwych przepisów i zapewnienie zgodności z ustawą zasadniczą, bez porzucenia deklarowanych celów Ustawy jakimi są: walka z nadwagą oraz zapewnienie nowego źródła dochodów budżetu państwa. Wykorzystanie przez Prezydenta wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją byłoby działaniem słusznym i odpowiednim dla badanego stanu faktycznego i prawnego.

## III. Podstawy wnioskowania

Badane zagadnienia mają charakter wieloaspektowy, zatem niezbędne jest zwrócenie uwagi na następujące akty prawne:

- (1) Ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów – druk nr 210 głosowany

- i opublikowany dn. 14 sierpnia 2020 r. na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Ustawa);
- (2) Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu – druk nr 483, opublikowany dn. 14 sierpnia 2020 r. na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Ustawa COVID);
  - (3) Uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ustaw wymienionych powyżej, opublikowane pod numerami odpowiednio druk nr 274 i 546;

Autorom opinii przedstawione zostały ponadto następujące dokumenty i informacje dotyczące stanu prawnego i stanu faktycznego na dzień 17 sierpnia 2020 r., w związku z toczącą się procedurą legislacyjną:

- (4) Pisma wystosowane przez Krajową Izbę Gospodarczą z dn. 13 sierpnia 2020 r. pt. „Apel polskich przedsiębiorców z branży napojowej w sprawie tzw. ustawy cukrowej” do p. Ryszarda Terleckiego, Przewodniczącego Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości;
- (5) Apel związków pracodawców w sprawie niepodpisywania uchwalonej w dniu 14 sierpnia 2020 r. przez Sejm RP ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów;
- (6) Artykuł pt. Koronawirus dopadł także podatki. "Podatek od cukru to podatek od biednych", aut. M. Długosz z dn. 11 marca 2020 r.; [<https://innpoland.pl/158471,podatek-od-cukru-to-podatek-od-biednych-koronawirus-opoznia-pobor> - dostęp 21.08.2020]
- (7) Artykuł prasowy pt. Rząd zmienia przepisy, których nie ma, aut. A. Krzyżanowska, Rzeczpospolita z dn. 13 sierpnia 2020 r.
- (8) Artykuł prasowy pt. Podatek cukrowy jest nieuchronny, aut. J. Zalewski, Puls Biznesu z dn. 13 sierpnia 2020 r.
- (9) Opracowanie dotyczące rozwiązań prawnych w przedmiocie podatku od wykorzystania cukru w produktach spożywczych przyjętych w państwach europejskich – dokument opracowany przez Zleceniodawcę dn. 15 sierpnia 2020 r.

Kluczowe akty prawne oraz orzeczenia dla analizowanych zagadnień, na których opierano się przy sporządzaniu opinii:

- a) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (dalej: Konstytucja);
  - b) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2019 poz. 900 ze zm. (dalej: Ordynacja podatkowa);
  - c) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn.: Dz.U. z 2019 poz. 869, ze zm.
  - d) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", tekst jedn.: Dz.U. z 2016 poz. 283 (dalej: Zasady techniki prawodawczej);
  - e) Regulamin pracy Rady Ministrów z dnia 11 października 2016 r., M.P. 2016 poz. 1006 ze zm.;
  - f) Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt SK 16/17, z dnia 22 lipca 2020 r., sygn. akt K 4/19, z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt 2/18 oraz z dnia 24 lipca 2013 r. sygn. akt 1/13;
  - g) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU Nr 2/1999, poz. 24, s. 159
  - h) Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2005 r., sygn. akt K 37/05.
- (i) Ocenę zgodności Ustawy z normami prawnymi i zasadami wyrażonymi w Konstytucji należy poprzedzić analizą przebiegu procesu legislacyjnego, prowadzącego do uchwalenia Ustawy przez Parlament RP i przekazania jej do podpisu Prezydentowi RP. Niniejsza opinia nie skupia się na ocenie prac legislacyjnych przed przekazaniem projektu Ustawy do Pani Marszałek Sejmu, jednak konieczne jest podkreślenie faktu, że projekt Ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów bez odniesienia się do ponad 40 uwag zgłoszonych na etapie konsultacji publicznych, w tym przez kluczowych partnerów społecznych i branżowych, jak np. Związek Pracodawców

Polskich czy Krajowa Izba Gospodarcza<sup>1</sup>. Według naszej oceny przywołany sposób procedowania stanowi naruszenie bezwzględnie obowiązujących norm prawnych określonych w przepisach § 49 - § 51 Regulaminu pracy Rady Ministrów; podkreślić należy, iż Minister Zdrowia zaniechał obowiązku rozstrzygnięcia zgłoszonych uwag, sporządzenia protokołu rozbieżności oraz raportu z konsultacji.

- (ii) Należy także wskazać, że bezpośrednio powiązana Ustawa COVID, która wyznacza nowy termin wejścia w życie Ustawy, a więc stanowi część projektowanego prawa, została przyjęta w naszej ocenie w sposób niezgodny z Regulaminem Rady Ministrów. Minister Zdrowia przekazał projekt aktu prawnego Radzie Ministrów dnia 15 czerwca 2020 r., zaś w dniu 14 lipca 2020 r. Rada Ministrów przekazała projekt Ustawy do Sejmu. Jednakże rządowy projekt ustawy został przyjęty bez opracowania założeń, z pominięciem opiniowania oraz konsultacji społecznych<sup>2</sup>, a także z pominięciem udziału komisji prawniczej, bez stosownej uchwały w przedmiocie zwolnienia ustawy z tych wymogów lub uznania jej za akt pilny. Jednocześnie na stronie internetowej RCL nie opublikowano podstawy do przyjęcia trybu odrębnego (określonego w rozdziale 8 Regulaminu pracy Rady Ministrów), co może stanowić istotne naruszenie § 100 Regulaminu pracy Rady Ministrów.
- (iii) Istotne wątpliwości w zakresie zgodności z prawem, w tym z przepisami rangi konstytucyjnej, budzi sposób procedowania projektu Ustawy już po przekazaniu jej do Pani Marszałek Sejmu. Prezes Rady Ministrów przekazał Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów w dniu 6 lutego 2020 r., zaś dnia 13 lutego 2020 r. odbyło się czytanie w Komisji, w toku którego zarówno posłowie, jak i legislatorzy oraz przedstawiciele branży wskazywali na istotne błędy legislacyjne skutkujące naruszeniem norm i zasad konstytucyjnych. Uwagi dotyczyły w szczególności błędów legislacyjnych dotyczących momentu wejścia w życie ustawy oraz nieadekwatności okresu

---

<sup>1</sup> Zgodnie z informacją przedstawioną w portalu internetowym Rządowego Centrum Legislacyjnego pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12328505> (dostęp dn. 20.08.2020 r.).

<sup>2</sup> Zgodnie z informacjami przedstawionymi w portalu internetowym Rządowego Centrum Legislacyjnego pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12334800> (dostęp dn. 20.08.2020 r.).

*vacatio legis*, a także naruszenia praw chronionych przez art. 64 ust. 1 Konstytucji RP (prawo własności), lecz zostały one odrzucone przez Komisję<sup>3</sup>.

- (iv) Po przeprowadzeniu procedury czytania w Komisji w dniu 14 lutego 2020 r. Sejm uchwalił Ustawę i przekazał ją do Senatu, który 13 marca 2020 r. podjął uchwałę o odrzuceniu ustawy w całości. W uzasadnieniu do uchwały odrzucającej Senat wskazał, że „ustawę należy odrzucić w całości, ponieważ nakłada ona na przedsiębiorców nieproporcjonalne do deklarowanego celu ustawy obciążenia fiskalne” oraz zarzucił Ustawie, że „nakłada na przedsiębiorców dodatkowe obowiązki sprawozdawcze i informacyjne, przewidując jednocześnie zbyt krótki okres *vacatio legis*”.<sup>4</sup>
- (v) Po odrzuceniu ustawy w całości przez Senat, Sejm przez kolejne miesiące nie prowadził żadnych oficjalnych prac nad ustawą, by dnia 14 sierpnia 2020 r. rozpatrzyć i odrzucić w głosowaniu uchwałę Senatu.<sup>5</sup>
- (vi) Sejm odrzucając uchwałę Senatu nie dokonał przeglądu Ustawy i w rezultacie **przekazał do podpisu Prezydenta Rzeczypospolitej ustawę zawierającą przepisy kreujące obowiązek podatkowy z mocą wsteczną oraz przepisy wprowadzające, które wskazują na moment wejścia w życie ustawy w dacie poprzedzającej jej wprowadzenie do porządku prawnego. Nie ulega wątpliwości, że takie rozwiązania są sprzeczne z zasadami *lex retro non agit* i adekwatności *vacatio legis*, które stanowią jeden z filarów demokratycznego państwa prawa.**<sup>6</sup>
- (vii) Należy podkreślić, że wprowadzenie w Ustawie COVID dodatkowych przepisów dotyczących nowej daty wejścia w życie Ustawy jest obarczone istotną wadą prawną. Ustawa COVID w art. 19 wprowadza wspomnianą zmianę, lecz czyni to przez odwołanie się do nieistniejącego aktu, czego

---

<sup>3</sup> *vide* Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 12) z dnia 13 lutego 2020 r., zob. str. 11, 17 i 55, w szczególności wypowiedzi posłów M. Rutki, M. Suchonia i legislatora J. Markiewicza.

<sup>4</sup> Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, druk nr 274, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=274>.

<sup>5</sup> Opis przebiegu procesu legislacyjnego w Sejmie dostępny pod adresem: [www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=210](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=210) (dostęp dn. 20.08.2020 r.).

<sup>6</sup> Zob. orzecznictwo TK, tak np. wyrok z 3 października 2001 r., sygn. akt: K 27/01; wyrok TK z dnia 16 września 2003 r., sygn. akt: K 55/02, a także orzecznictwo Sądu Najwyższego, np. wyrok z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt: II CSK 444/13.

rażącą emanacją jest pozostawienie wykropkowanego fragmentu ustawy, czyli odwołania do Dziennika Ustaw, w którym miałyby według intencji ustawodawcy zostać w przyszłości ogłoszona Ustawa. Takie rozwiązanie legislacyjne sprowadza się do przyjęcia założenia, że Ustawa zostanie promulgowana bez względu na złożenie pod nią podpisu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, sprowadzając tym samym jego prerogatywy do czynności o charakterze deklaracyjnym czy ceremonialnym, a nie prawotwórczym i konstytucyjnym jakimi są w rzeczywistości. Sposób procedowania przy Ustawie i Ustawie COVID zdaje się opierać na założeniu, że to jedynie Sejm decyduje o wprowadzeniu aktu do krajowego porządku prawnego. Założenie to jest oczywiście błędne i stanowi delikt konstytucyjny, który spotkał się w przeszłości ze słuszną krytyką Trybunału Konstytucyjnego oraz Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

- (viii) Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w tej sprawie w dniu 17 lipca 2019 r., ogłaszając wyrok i działając w pełnym składzie w sprawie rozpoznanej na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącej zbadania zgodności ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności.<sup>7</sup> Sędziowie TK jednogłośnie stwierdzili, że Ustawa jest niezgodna z art. 2, w związku z art. 122 ust. 2 i art. 126 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W Komunikacie Kancelarii Prezydenta z dn. 17 lipca 2019 r. wyjaśniającym przesłanki którymi kierował się TK wskazano, że prerogatywy Prezydenta nie mogą być ograniczone przez Sejm i przytoczono istotny fragment uzasadnienia TK **„podpisanie ustawy w świetle postanowień Konstytucji z 1997 r. nie ma charakteru stricte „ceremonialnego”; przeciwnie – oznacza uznanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej (najwyższego przedstawiciela Państwa i gwaranta ciągłości władzy państwowej), iż ustawa została uchwalona przez parlament w sposób zgodny z Konstytucją i że nabiera ona mocy wiążącej. Innymi słowy, dopiero podpisanie ustawy i zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej przez głowę państwa, będące ostatnim aktem procesu ustawodawczego, potwierdza oficjalnie fakt istnienia tego aktu normatywnego, czyniąc**

---

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r. sygn. akt Kp 2/18.

go częścią porządku prawnego, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego”.<sup>8</sup>

- (ix) Zachowanie odpowiedniego *vacatio legis* było również przedmiotem oceny przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku dotyczącym niemalże tożsamego stanu faktycznego. W uzasadnieniu do wyroku Sędziowie wskazali, że „z uwagi na kalendarzowo określony termin wejścia w życie ustawy doszło nie tylko do skrócenia terminu przysługującego Prezydentowi RP, ale przede wszystkim – jak wskazano powyżej – do ograniczenia okresu *vacatio legis*, czemu ustawodawca mógł zapobiec planując proces legislacyjny” oraz „wejście w życie przepisów kreujących (w odniesieniu do placówek) lub określających wysokość (w odniesieniu do izb wytrzeźwień lub jednostek Policji) opłat z mocą wsteczną narusza art. 2 Konstytucji”, a w podsumowaniu uzasadnienia „Przebieg procesu legislacyjnego sprawił, że Prezydent RP jako uczestnik tego procesu został postawiony w sytuacji, w której podpisując ustawę niezwłocznie, spowodowałby naruszenie standardowej *vacatio legis* albo – korzystając z przysługującego mu konstytucyjnie terminu podpisania ustawy – spowodowałoby naruszenie art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady niedziałania prawa wstecz. W każdym więc wypadku musiałyby dojść do naruszenia reguł tworzenia prawa. Takie działanie, polegające na stawianiu Prezydenta w sytuacji wyboru zachowań, z których każde jest naruszeniem prawa, Trybunał Konstytucyjny uznaje za niedopuszczalne”.<sup>9</sup>
- (x) Opisane powyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz niedawne stanowisko Kancelarii Prezydenta niewątpliwie znajdują zastosowanie w przedmiotowej sprawie i potwierdzają braku zgodności Ustawy z Konstytucją RP. Sejm nie może naruszać zasad art. 2 Konstytucji, ani też w zwykłym procesie legislacyjnym ograniczyć prerogatyw Prezydenta.

---

<sup>8</sup> Komunikat ws. wyroku TK dot. nowelizacji ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z dn. 17 lipca 2019 r., adres internetowy: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/komunikaty-kancelarii-prezydenta-rp/art,6,wyrok-tk-ws-nowelizacji-ustawy-zmianie-niektorych-ustaw-w-celu-ulatwienia-dochodzenia-wierzytelnosci.html> (dostęp dn. 20 sierpnia 2020 r.)

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r. sygn. akt: Kp 1/13.



- (xi) Należy zgodzić się poglądem, że przed ogłoszeniem ustawy w Dzienniku Ustaw nie stanowi ona źródła prawa powszechnie obowiązującego. Ustawy jako akty prawne stają się elementem obowiązującego systemu prawa dopiero wówczas, gdy dokonano w stosunku do nich ostatniej czynności w łańcuchu składającym się na proces jej stanowienia. Brak ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw powoduje, że w sensie formalnym akt, który mógłby podlegać nowelizacji nie istnieje. Ustawa nieogłoszona nie posiada bytu prawnego, nie obowiązuje i nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego. Zatem nie może ona zostać zmieniona, co ustawodawca próbuje uczynić Ustawą COVID.
- (xii) Co więcej, przepisy nowelizujące ze swojej istoty zawierają dwa elementy. Pierwszy bazuje na normach prawnych dokonujących usunięcie z obowiązującego porządku prawnego dotychczas istniejącej regulacji, a drugi na normach wprowadzających nowe przepisy. Ten „dualistyczny” charakter nowelizacji sprawia, że nie można jej dokonywać w oderwaniu od obowiązującego stanu prawnego – tak jak próbuje się uczynić w analizowanej sprawie, czyli **nie jest możliwe dokonanie nowelizacji nieistniejącego prawa**.
- (xiii) Kolejnym skutkiem **promulgacji Ustawy byłoby wprowadzanie poboru daniny publicznej z mocą wsteczną**, co stanowiłoby istotne naruszenie ugruntowanych zasad państwa prawa. Do chwili nowelizacji przedsiębiorcy musieliby naliczyć i wnieść opłatę wstecz od 1 lipca 2020 r. Jest to obowiązek niemożliwy do wykonania zarówno prawnie, jak i faktycznie.<sup>10</sup>
- (xiv) Dalsze badanie zgodności Ustawy z Konstytucją wymaga analizy przepisów o charakterze materialnym, które wprowadzają w życie nową daninę publiczną oraz określają sposób jej naliczania i płatności.
- (xv) Przede wszystkim należy wskazać, że Ustawa budzi poważne wątpliwości w zakresie zgodności z art. 64 ust.1 i 3 w zw. art. 2 Konstytucji, ponieważ w art. 10 ust. 1 pkt. 1 wprowadza obowiązek podatkowy z mocą wsteczną (żądając zapłaty daniny publicznej od dnia 1 lipca 2020 r.). Treścią zasady

---

<sup>10</sup> Zob. Apel związków pracodawców w sprawie niepodpisywania uchwalonej w dniu 14 sierpnia 2020 r. przez Sejm ustawy i zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów.

*lex retro non agit* - według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa konstytucyjnego – jest **bezwzględny zakaz działania wstecz przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli to prowadzi do pogorszenia ich sytuacji prawnej w stosunku do stanu poprzedniego**.<sup>11</sup> W szczególności zakaz ten obowiązuje w prawie podatkowym (daninowym) kreującym obowiązki podatnika.

- (xvi) Oczywistym jest, że nieakceptowalne w demokratycznym państwie prawa jest wprowadzanie do porządku prawnego nowych danin z mocą wsteczną<sup>12</sup>, gdyż takie działania ograniczają prawo własności oraz prawa majątkowe podatników, które są objęte ochroną przez art. 64 Konstytucji. Podatnik niebędący świadomy rzeczywistych ciężarów związanych z prowadzoną działalnością nie może korzystać z przysługującej mu ochrony prawnej, ale może być również pozbawiony swoich praw nabytych.<sup>13</sup>
- (xvii) **Przedstawiony powyżej pogląd został powtórzony w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r.**, w którego sentencji Sędziowie stwierdzili niezgodność badanych przepisów „z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą nieretroaktywności prawa (zasadą *lex retro non agit*)”.<sup>14</sup> Trybunał w swym komunikacie powtórzył, że regulacje prawa podatkowego muszą nie tylko być zgodne ze standardami wyrażonymi w art. 167 Konstytucji, ale również innymi przepisami konstytucyjnymi, w tym zasadą *lex retro non agit*, będącą składową zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji.<sup>15</sup>
- (xviii) Kolejno należy wskazać na niezgodność art.7 Ustawy z art. 84 w zw. art. 2 i 32 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca postanowił wprowadzić szereg wyjątków (zwolnień) przedmiotowych, które powodują, że niektóre

---

<sup>11</sup> Tak np. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1995 r., sygn. akt: K 12/94 oraz L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, wydanie 12, str. 61 i nast., Warszawa 2008r.

<sup>12</sup> Szerzej na ten temat np. L. L. Fuller, Moralność prawa, Warszawa 1978 r., str. 68 i nast.; T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2003, str. 230-236.

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt SK 16/17.

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r., sygn. akt K 4/19

<sup>15</sup> Komunikat TK pt. Wejście w życie przepisów z mocą wsteczną (elektronie wiatrowe), adres internetowy: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po> (dostęp 20 sierpnia 2020 r.).

podmioty nie będą podlegały obowiązkowi zapłaty daniny publicznej (opłaty wskazanej w Ustawie).

- (xix) Na marginesie należy wskazać, że wśród zwolnień przedmiotowych znalazły się napoje, których sprzedaż nie podlega opłacie (podatkowi) z uwagi na ich znaczenie dla zdrowia publicznego, są to wyroby medyczne i preparaty do żywienia niemowląt. Sporządzający Opinię dostrzegają, że dopuszczalne są zwolnienia, które są uzasadnione potrzebą realizacji celów i ochrony wartości chronionych przez Konstytucję<sup>16</sup>. W tym zakresie odmienne potraktowanie pewnych grup producentów jest zrozumiałe i podyktowane treścią art. 31 ust. 3 oraz art. 68 ust. 1 i 3. Wyłączenia służą ochronie zdrowia lub zapewnieniu szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom i kobietom ciężarnym, które to wartości podlegają ochronie przez normy rangi konstytucyjnej.
- (xx) Jednakże ustawodawca wprowadził szereg zwolnień przedmiotowych dla arbitralnie wybranych, niezrozumiałych co do kryteriów dokonanego wyboru kategorii napojów. Zwolnienie z obowiązku wnoszenia opłaty (podatku) nie wynika z obiektywnych przesłanek, nie służy ochronie praw i wartości wyrażonych w Konstytucji, nie ma na celu realizacji merytorycznego głównego celu ustawy jakim jest „wykorzystanie polityki fiskalnej jako narzędzia walki z nadwagą i otyłością przez nałożenie opłaty na napoje z dodatkiem cukrów (monosacharydów lub disacharydów) oraz środków spożywczych zawierających te substancje”.<sup>17</sup>
- (xxi) Szczególnie rażącym przykładem dyskryminujących i niezgodnych z *ratio legis* regulacji Ustawy są zwolnienia dotyczące następujących kategorii produktów:
- a. Napoje alkoholowe;
  - b. Wybrane kategorie napojów z domieszką soków owocowych, warzywnych lub owocowo-warzywnych;
  - c. Napojów będących roztworami węglowodanowo-elektrolitowymi (izotoniki)<sup>18</sup>;

---

<sup>16</sup> Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00,

<sup>17</sup> Tak uzasadnienie do projektu Ustawy, dostępny jako druk sejmowy nr 210

<sup>18</sup> Projektodawca (MZ) w Ocenach Skutków Regulacji Ustawy uzasadnił zwolnienie sprzedawców napojów będących roztworami węglowodanowo-elektrolitowymi z opłaty wskazaniem, że ich konsumentami są

d. Wyroby lub przetwory mleczne.

Ustawodawca nie wyjaśnił kryteriów wyboru i odmiennego traktowania producentów powyższych kategorii podatników w uzasadnieniu do ustawy<sup>19</sup>. W ujęciu praktycznym oznacza to opodatkowanie i wzrost ceny takich produktów jak np. oranżada, herbata mrożona, kwas chlebowy czy butelkowany kompot owocowy, ale wyłączenie spod opodatkowania m.in. piwa typu radler, słodzonych napojów z domieszką soku, tzw. izotoników czy mleka słodzonego.

- (xxii) **Opisane rozwiązania prawne budzą poważne wątpliwości naruszenia zasady ogólności (powszechności) i jednolitego traktowania podmiotów w prawie daninowym (w tym podatkowym), według art. 84 Konstytucji**, zgodnie z którym „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie” w związku z art. 32, który stanowi, że „wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” i „nikt nie może być dyskryminowany w życiu (...) gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.
- (xxiii) Przywołane przepisy Konstytucji wprowadzają zasadę równości, która w odniesieniu do przepisów prawa podatkowego jest rozumiana jako **nakaz traktowania poszczególnych kategorii podatników bez zróżnicowania powodującego dyskryminacje lub faworyzowanie węższej grupy podatników, gdy u podłoża określonych regulacji prawnych leży ich tożsamość lub bardzo zbliżona sytuacja faktyczna.**<sup>20</sup>
- (xxiv) Z informacji przedstawionych przez producentów napojów objętych opłatą wprowadzoną przez Ustawę wynika, że wprowadzenie w życie nowej daniny publicznej (nazwanej opłatą) tylko w odniesieniu do wybranych podmiotów spowoduje znaczne pogorszenie sytuacji materialnej

---

sportowcy, zaś napoje są im niezbędne podczas treningu. Autorzy Opinii stwierdzili, że OSR i uzasadnienie Ustawy nie zawierają wyjaśnienia czemu tzw. izotoniki mogą przekraczać limit 5% zawartości cukru i nie podlegają opłacie (obowiązkowi podatkowemu).

<sup>19</sup> Wyjątek stanowi odniesienie się do kwestii napojów będących roztworami węglowodanowo-elektrolitowymi, których wyłączenie spod opłaty zostało wykazane, lecz nie w pełni uzasadnione w OSR.

<sup>20</sup> Szerzej np. J. Trzczyński, L. Garlicki, Zasada równości w orzecznictwie Trybunałów Konstytucyjnych, Wrocław 1990, s. 3, W. Sadurski, Równość wobec prawa, „Państwo i Prawo” nr 8-9/1978, Z. Ziemiński, Sprawiedliwość społeczna jako pojęcia prawne, Warszawa 1996, Ł. Karczyński, Podstawowe zasady materialnego prawa podatkowego, „Przegląd Naukowy” WSSE, Gdańsk, nr 6 (2007).

i konkurencyjności producentów będących w istotnej części małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Promulgacja ustawy może również skutkować wyborem przez konsumenta alkoholu (piwa) lub napojów, które mają taką samą lub nawet wyższą zawartość cukrów, ale będą w niższej cenie, czyli w tym zakresie wejścia w życie przepisów będzie przyniesie rezultaty sprzeczne z celem wyznaczonym przez prawodawcę.<sup>21</sup>

**(xxv) Przytoczona wyżej argumentacja prowadzi do wniosku, że Ustawa rodzi istotne zastrzeżenia w zakresie jej zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności za niezgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi należy uznać art. 7, art. 10 ust. 1 pkt 1) i art. 13 Ustawy.**

(xxvi) Odpowiedź na pytanie czy Ustawa została przygotowana zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji oraz standardami wyznaczonymi przez doktrynę prawa finansów publicznych wymaga wyznaczenia źródeł norm prawnych określających przywołane zasady i standardy. Jest to z jednej strony Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"<sup>22</sup> i orzecznictwo w zakresie zasad przyzwoitej legislacji<sup>23</sup>, z drugiej zaś Ordynacja podatkowa<sup>24</sup> oraz dorobek doktryny prawa finansów publicznych.

(xxvii) W odniesieniu do pierwszego zagadnienia należy wskazać, że ustawodawca wybrał wprowadzenie nowych przepisów w drodze nowelizacji, czyli zmiany istniejących ustaw. Zgodnie z przepisami zawartymi w § 96 Zasad techniki prawodawczej zastosowanie w nazwie ustawy zwrotu „Ustawa

---

<sup>21</sup> Wpływ podatku cukrowego na rynek napojów, Przemysł Rozlewniczy z dn. 5 marca 2020 r., strona internetowa: <https://kigpr.pl/category/aktualnosci/> (dostęp dn. 20 sierpnia 2020 r.)

<sup>22</sup> Tekst jedn.: Dz.U. 2016 poz. 283.

<sup>23</sup> Opinia, ze względu na jej ograniczenia, nie obejmuje szczegółowego badania zgodności Ustawy z art. 217 Konstytucji, który nakłada obowiązek regulowania spraw danin publicznych w drodze ustawy. Zasada ta była podkreślana przez L. Garlickiego. Należy w tym miejscu przytoczyć również krytyczny głos A. Krawczyk-Sawickiej: „Obecnie obowiązujący polski system podatkowy ma skomplikowaną, rozbudowaną i niestabilną konstrukcję, co wpływa bardzo negatywnie na poziom życia i warunki pracy podatników. Przyczynami tego są między innymi zbyt wysoki poziom obciążeń podatkowych nakładanych na jednostkę czy też fakt, iż niejednokrotnie są one wykorzystywane dla osiągnięcia celów fiskalnych, a ustawy podatkowe lub też ich nowelizacje są uchwalane w pośpiechu, bez uwzględnienia ewentualnych skutków ubocznych. Zdarza się również, że ustawy podatkowe powstają „przy okazji” prac nad innymi ustawami, zob. szerzej w: Reguła ustawowego nakładania podatków i ciężarów publicznych w świetle art. 217 Konstytucji RP z 1997 r., Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 2012/2, str. 210-212.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2019 poz. 900 z późn. zm.

o zmianie...” jest zastrzeżone jedynie dla ustaw zmieniających. Regulacje dotyczące ustaw zmieniających są określone w Dziale II pt. Zmiana (nowelizacja) ustawy obejmującym § 82 - 97 Zasad techniki prawodawczej.

- (xxviii) Zgodnie z wiążącym przepisem § 93 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej **„Ustawa zmieniająca może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające** przepisy ustawy zmienianej, a w razie potrzeby – także przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację”. Ustęp 2 stanowi, że **„w ustawie zmieniającej nie zamieszcza się przepisów regulujących sprawę nieobjęte zakresem unormowania”**.
- (xxix) W naszej ocenie **Ustawa została przygotowana z naruszeniem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”**. Wprowadza nowe przepisy materialnego prawa podatkowego, które nie były wcześniej unormowane w polskim porządku prawnym, nie dokonuje więc zmian w istniejących normach, lecz tworzy nowe prawa i obowiązki, tak po stronie administracji publicznej, jak i osób fizycznych, prawnych i innych jednostek. Wybór przez Ministra Zdrowia zmiany ustawy, zamiast wprowadzenia nowej ustawy stoi w sprzeczności z wyżej przytoczonymi normami.
- (xxx) Nauka i judykatura wyróżniają „zasadę przyzwoitej legislacji”, które stanowią znacznie pojemniejszy zbiór zasad niż „zasady techniki prawodawczej”. Według L. Garlickiego „w orzecznictwie ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym nieodzownym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego są reguły stanowienia prawa, które czasem są określane jako zasady przyzwoitej legislacji. **Punktem wyjścia jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa**”.<sup>25</sup> W ocenie Trybunału Konstytucyjnego **zasada ta opiera się na „pewności prawa, a więc na takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiające decydowanie o własnym postępowaniu w oparciu o pełną znajomość**

---

<sup>25</sup> L. Garlicki, *op.cit.*, str. 62.

**przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych**<sup>26</sup>.

- (xxxi) Zasada przyzwoitej legislacji jest pojęciem o charakterze generalnym i nieostrym, w ramach której Trybunał Konstytucyjny sformułował **liczne konkretne zasady stanowienia prawa, które muszą być przestrzegane. Za dwie najważniejsze z nich uznaje się: i. zakaz stanowienia przepisów, które obowiązywałyby z mocą wsteczną oraz nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego przy wprowadzeniu norm prawnych w życie.**<sup>27</sup>
- (xxxii) Nie powtarzając wyводу przedstawionego powyżej, konieczne jest ponowne podkreślenie, że Ustawa narusza zasady *lex retro non agit* i zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, czyli dwie najważniejsze zasady spośród pięciu podstawowych zasad przyzwoitej legislacji.<sup>28</sup>
- (xxxiii) Odpowiedź na drugi problem postawiony w pytaniu, czyli zgodność Ustawy z prawem finansów publicznych należy rozpocząć od oceny jej celu, czyli wykorzystania polityki fiskalnej jako narzędzia walki z nadwagą i otyłością przez nałożenie opłaty na napoje z dodatkiem cukrów oraz środków spożywczych zawierających te substancje.
- (xxxiv) **Według naszej oceny ustawodawca dokonał niewłaściwego określenia nowej daniny publicznej mianem „opłaty”, a nie „podatku”.** Oba pojęcia są definiowane jako publicznoprawne, przymusowe, ogólne i bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz *imperium* (budżetu państwa, województwa, powiatu lub gminy, fundacji lub innej jednostki publicznej)<sup>29</sup>. Również ustawa o finansach publicznych w art. 5 ust. 2 pkt. 1) rozróżnia podatki od opłat jako osobne kategorie/źródła dochodów publicznych. Różni je odpłatność świadczenia.

---

<sup>26</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01.

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2002 r., sygn. akt P 7/01 i z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, zob. też L. Garlicki, *op.cit.*, str. 62-65.

<sup>28</sup> W ocenie ugruntowanego orzecznictwa TK oraz części doktryny na zasady przyzwoitej legislacji składają się: zakaz działania prawa wstecz, nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, zasada ochrony praw nabytych, zasada określoności prawa i zasada proporcjonalności.

<sup>29</sup> Art. 6 ordynacji podatkowej definiuje podatek jako „publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”.

(xxxv) Odpłatność, czyli powiązanie opłaty ze świadczeniem przez instytucje na rzecz wnoszącego daninę publiczną, stanowi podstawową różnicę pomiędzy opłatą a podatkiem.<sup>30</sup>

(xxxvi) Analiza przedmiotowego aktu prawnego prowadzi do wniosku, że **opłata wprowadzona w art. 7 opiniowanej Ustawy nie ma charakteru odpłatnego. Ustawodawca nie przewiduje realizacji usług lub wzajemności (lub ekwiwalentności) świadczeń na rzecz wnoszącego opłatę.** We wprowadzonym do ustawy o zdrowiu publicznym<sup>31</sup> art. 12c ust. 2 ustawodawca przewidział, że wpłacone środki zostaną przeznaczone na działania o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym oraz na świadczenia zdrowotne osób korzystających ze świadczeń Narodowego Funduszu Zdrowia.

(xxxvii) Opłaty w polskim systemie finansów publicznych można podzielić na następujące kategorie:

- e. za wykonanie usługi publicznej (np. sądowa za rozpoznanie pozwu, za gospodarowanie odpadami komunalnymi, koncesyjna za udzielenie koncesji, za dostęp do informacji geologicznej, za wydanie dowodu osobistego, etc.);
- f. za wykorzystanie infrastruktury publicznej (np. drogowa za przejazd drogami, postojowa za postój pojazdów, targowa za sprzedaż na targowisku, miejscowa albo uzdrowiskowa za pobyt w celach turystycznych, etc.);
- g. za wykorzystanie zasobów naturalnych (np. opłata eksploatacyjna za wydobycie kopaliny ze złoża, środowiskowa za korzystanie ze środowiska za emisje gazów lub pyłów, pobieranie wody czy składowanie odpadów, etc.)
- h. za wykonanie prac publicznych (np. opłata adiacencka za przekształcenie nieruchomości lub wykonanie inwestycji, opłata przyłączeniowa za dokonanie przyłączenia do źródła energii).

---

<sup>30</sup> Zob. E. Chojna-Duch, Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, Warszawa 2010 r., str.154-160, A. Nowak-Far, Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 2011, s. 18-21 i D. Antonów, Szczególne opłaty administracyjne, Wrocław 2017 r., str. 25-32.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, Dz.U. z 2019 r., poz. 2365.



- (xxxviii) Przedmiotowa dla opinii opłata nie mieści się w żadnej z powyższych kategorii. Nie jest również możliwe przyjęcie założenia, że opłata jest formą odpłatności za uszczerbek na zdrowiu lub leczenie osób, które zachorowały w skutek spożywania produktów wymienionych w Ustawie, gdyż zgodnie z art. 76 Konstytucji „Władze publiczne chronią konsumentów (...) przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu (...)”. **Nie do pogodzenia jest ochrona konsumentów przed produktami zagrażającymi ich zdrowiu z pobieraniem przez władze publiczne opłaty za dopuszczenie możliwości wyrządzenia szkody przez produkty wskazane w ustawie.**
- (xxxix) Należy zatem stwierdzić, że **przepisy Ustawy zostały przygotowane w błędny sposób, który narusza zarówno zasady techniki prawodawczej, jak i zasadę prawidłowej legislacji.** Normy prawnopodatkowe zawarte w Ustawie są niezgodne z nauką prawa finansów publicznych, czego emanacją jest niewłaściwe określenie nowej daniny publicznej mianem „opłaty”, a nie „podatku”.
- (xl) Skutkiem wyżej opisanych naruszeń i błędów będzie z jednej strony zaburzenie podstawowych funkcji podatku w gospodarce publicznej,<sup>32</sup> powodujące ograniczenie zaufania podatnika do państwa, z drugiej strony w przypadku wejścia w życie opłaty (podatku) **należy spodziewać się szerokiego oporu podatników, którzy będą posiadali uzasadnione roszczenia odszkodowawcze względem Skarbu Państwa lub czynną legitymację do zaskarżenia przepisów ustawy lub decyzji wydanych na jej podstawie do Trybunału Konstytucyjnego lub właściwych sądów administracyjnych.**
- (xli) Ostatnie pytanie postawione przez zamawiającego opinię dotyczy uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w toczącym się procesie legislacyjnym oraz wyboru optymalnej ścieżki działania przez najwyższy z organów wskazanych w Konstytucji.

---

<sup>32</sup> Podatki tworzące finanse publiczne pełnią istotne funkcje w gospodarce państwa. Są to: funkcja fiskalna, funkcja redystrybucyjna, funkcja stymulacyjna oraz funkcja ewidencyjno-kontrolna. Szerzej: E. Chojna-Duch, *op.cit.*, str. 159 i A. Nowak-Far, *op.cit.* str. 18-23, 384-391.

- (xlii) Prerogatywy Prezydenta RP w procesie legislacyjnym zostały wyznaczone w art. 122 Konstytucji. Podstawowym uprawnieniem Prezydenta jest podpisywanie ustaw (art. 122 ust. 1), określane również mianem „promulgacji”, czyli stwierdzenia, że uchwalona ustawa została przyjęta w trybie określonym w Konstytucji i w brzmieniu przedstawionym Prezydentowi przez Marszałka Sejmu i ma wejść do porządku prawnego. Zgodnie z art. 122 ust. 2 Prezydent powinien podpisać ustawę w terminie 21 dni od dnia jej przedstawienia przez Marszałka Sejmu i zarządzić jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Obowiązek podpisu ustaw przez Prezydenta ma charakter względny, gdyż może on skorzystać z przysługujących mu prerogatyw zakwestionowania ustawy, do których należy skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego (art. 122 ust. 3 i 4) oraz weto ustawodawcze polegające na odesłaniu ustawy do Sejmu celem jej ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5).
- (xliii) Należy się zgodzić z poglądem R. Mojaka, że podpisania ustawy „(...) **nie można traktować jako czynności automatycznej, sprowadzonej do działań notariusza poświadczającego autentyczność ustawy**”<sup>33</sup> oraz ze wskazaniem L. Garlickiego, że Prezydent jest wyposażony w „uprawnienie o charakterze wyłącznym (bo żaden inny podmiot nie może na tym etapie istnienia ustawy zakwestionować jej przed Trybunałem Konstytucyjnym) i samodzielny (nie jest wymagane uzyskanie kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów). **Uprawnienie to należy widzieć na tle ogólnej misji Prezydenta, nakładającej na niego obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji** (art. 126 ust. 2)”<sup>34</sup>.
- (xliv) Konieczne jest więc powtórzenie fragmentu aktualnego i znajdującego zastosowanie w sprawie uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „**decyzja w przedmiocie ustawy przedłożonej Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu stanowi jego osobistą prerogatywę**”. Należy podkreślić, że Prezydent w swej decyzji jest niezwiązany instrukcją i o jego decyzji powinny przesądzać jedynie przepisy rangi konstytucyjnej, w szczególności art. 126 ust. 2.

---

<sup>33</sup> R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989-1992*, Warszawa 1994 r.

<sup>34</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, str. 237-238.

- (xlv) Biorąc pod uwagę wyżej wykazane zarzuty formalne i merytoryczne braku zgodności Ustawy z Konstytucją, ale również dostrzegając potrzebę dbałości o zdrowie obywateli oraz o stan finansów publicznych, w ocenie sporządzających opinię, **najbardziej odpowiednim trybem prawnym jest wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności Ustawy z Konstytucją.**
- (xlvi) Z uwagi na **bardzo poważne zastrzeżenie co do legalności aktu prawnego**, a w szczególności przepisów wprowadzanych w art. 7, art. 10 ust. 1 pkt 1) i art. 13 Ustawy wykorzystanie przez Prezydenta uprawnień określonego w art. 122 ust. 3 Konstytucji wytacza możliwość ustalenia kwestii zgodności, ochrony podmiotów objętych ustawą, a jednocześnie nie spowoduje odejścia od założonego w ustawie celu, czyli ochrony życia i zdrowia obywateli.
- (xlvii) Należy przypomnieć, że jeżeli niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją. Również w przypadku zwrócenia ustawy Sejmowi w celu usunięcia niezgodności możliwe jest dokonanie sanacji aktu prawnego przez przyjęcie nowych i zgodnych z Konstytucją przepisów, o czym stanowi art. 57-63 Regulaminu Sejmu.<sup>35</sup>
- (xlviii) Rekapitulując ostatnią część opinii, należy stwierdzić, że **z uwagi na istotne naruszenia Konstytucji przez Ustawę lub jej część zasadne i rekomendowane byłoby skorzystanie przez Prezydenta RP z prawa do żądania dokonania badania zgodności Ustawy z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny. Ta ścieżka prawna umożliwia sanację aktu prawnego, a jednocześnie skutecznie zmniejsza ryzyko po stronie Skarbu Państwa i zapewnia bezpieczeństwo prawne podmiotom objętym regulacjami wprowadzanymi przez Ustawę.**

---

<sup>35</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2012 r. poz. 32 z późn.zm.

Zważywszy na powyższe argumenty, wnioski finalne zawarte we wstępnej części niniejszej opinii prawnej wydają się w pełni uzasadnione.



---

Prof. dr hab. Elżbieta Chojna - Duch



---

Prof. dr hab. Piotr Zapadka