

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 3 marca 2017 r.

**w sprawie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 10 lutego 2017 r. ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 2 pkt 7 otrzymuje brzmienie:  
„7) podmiot wysyłający – osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, prowadzącą działalność gospodarczą, dokonującą:
  - a) dostawy towarów w rozumieniu ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług:
    - ostatniej przed rozpoczęciem przewozu towarów – w przypadku gdy jest dostawcą towaru, a po wydaniu towaru jest on przewożony na rzecz podmiotu odbierającego,
    - uprawnioną do rozporządzania towarami jak właściciel w momencie rozpoczęcia przewozu – w przypadku gdy dostarcza towary na rzecz podmiotu odbierającego w celu dokonania dostawy towarów po zakończeniu przewozu towarów,
  - b) wewnątrzspółnotowej dostawy towarów w rozumieniu ustawy, o której mowa w lit. a,
  - c) eksportu towarów w rozumieniu ustawy, o której mowa w lit. a;”;
- 2) w art. 3:
  - a) w ust. 2:
    - w pkt 1 w lit. a skreśla się wyrazy „, z uwzględnieniem pkt 2 lit. a” oraz w lit. b skreśla się wyrazy „, z uwzględnieniem pkt 2 lit. b”,
    - skreśla się pkt 2,
    - w pkt 3 skreśla się lit. a,

b) po ust. 3 dodaje się ust. ... i ... w brzmieniu:

„.... Systemowi monitorowania drogowego nie podlega przewóz towarów objętych:

1) podkategoriami PKWiU:

- a) 19.20.29 w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 11 litrów,
- b) 20.14.74 nieoznaczonych znakami akcyzy w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 5 litrów,
- c) 20.14.75 w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 5 litrów,
- d) od 20.59.41 do 20.59.42 w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 16 litrów,
- e) 20.59.43 zawierających alkohol etylowy w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 16 litrów;

2) pozycjami CN:

- a) 2207 nieoznaczonych znakami akcyzy w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 5 litrów,
- b) 2710 w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 11 litrów,
- c) 2905 w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 11 litrów,
- d) 3403 w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 16 litrów,
- e) 3811 w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 16 litrów,
- f) 3820 zawierających alkohol etylowy w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 16 litrów.

.... Systemowi monitorowania drogowego nie podlega przewóz towarów, o których mowa w ust. 2 pkt 3, w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 5 litrów.”;

3) w art. 3:

a) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Systemowi monitorowania drogowego nie podlega przewóz towarów, który nie jest związany z wykonaniem czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, jeżeli przewożonym towarom towarzyszy dokument potwierdzający przesunięcie międzymagazynowe wystawiony przez nadawcę towarów, który zawiera w szczególności:

- 1) dane nadawcy towaru obejmujące:
  - a) imię i nazwisko albo nazwę,
  - b) adres zamieszkania albo siedziby;
- 2) numer identyfikacji podatkowej nadawcy;
- 3) dane dotyczące towaru będącego przedmiotem przewozu, w szczególności rodzaju towaru, pozycji CN lub podkategorii PKWiU, ilości, masy brutto lub objętości towaru;
- 4) dane adresowe miejsca magazynowania towaru – wysyłki;
- 5) dane adresowe miejsca magazynowania towaru – przyjęcia.”,
- b) po ust. 5 dodaje się ust. ... w brzmieniu:

„... Przepisu ust. 5 nie stosuje się do przewozu towarów, o którym mowa w art. 7 ust. 1.”;
- 4) w art. 3 w ust. 7 we wprowadzeniu do wyliczenia wyraz „użytkowanymi” zastępuje się wyrazem „używanymi”;
- 5) w art. 17 w ust. 4 wyrazy „ust. 2” zastępuje się wyrazami „ust. 3”;
- 6) w art. 20 skreśla się ust. 2;
- 7) w art. 20:
  - a) w ust. 5 na końcu dodaje się wyrazy „, po zaokrągleniu w górę do pełnych złotych”,
  - b) w ust. 6 skreśla się wyrazy „zaokrągłając je w górę do pełnych złotych,”;
- 8) w art. 21 w ust. 3 po wyrazach „na wniosek odpowiednio podmiotu wysyłającego albo podmiotu odbierającego” dodaje się wyrazy „lub z urzędu”;
- 9) w art. 22 w ust. 3 po wyrazach „na wniosek przewoźnika” dodaje się wyrazy „lub z urzędu”;
- 10) w art. 24 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podmiotu wysyłającego, podmiotu odbierającego albo przewoźnika lub interesem publicznym, na wniosek odpowiednio podmiotu wysyłającego, podmiotu odbierającego albo przewoźnika lub z urzędu, organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, z uwzględnieniem art. 26 ust. 3.”;

- 11) w art. 39 wyrazy „art. 21–25, art. 26 ust. 1–3 i ust. 5, art. 27 ust. 1 i 2, art. 28 oraz art. 32” zastępuje się wyrazami „art. 21–32, art. 34 oraz art. 35 pkt 2”.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Stanisław KARCZEWSKI**

## UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 3 marca 2017 r. Senat rozpatrzył ustawę o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów i uchwalił do niej 11 poprawek.

**Poprawka nr 1** ma na celu doprecyzowanie definicji podmiotu wysyłającego poprzez uwzględnienie przypadków, w których towar jest przemieszczany, w celu dokonania dostawy towarów, po zakończeniu przewozu towarów. Tym samym uwzględnia przypadki, w których dostawa towarów nastąpi na terytorium kraju, przykładowo w bazie paliwowej, a następnie towar nie zostanie przemieszczony do nabywcy, ale do innego kontrahenta tego nabywcy, w celu dokonania dostawy po zakończeniu przewozu towarów.

**Poprawka nr 2** przesądza, że systemem monitorowania nie będą objęte: wszystkie przesyłki towarów poniżej 500 kg wagi lub 500 litrów objętości, a także przesyłki wybranych materiałów w niewielkich opakowaniach jednostkowych, nawet jeśli łączna masa lub objętość przesyłki przekroczy te limity. Należy podnieść, że artykuł 3 ust. 2 pkt 1 i 2 rozpatrzonej przez Senat ustawy stwarza dwie niezależne podstawy do objęcia danej przesyłki systemem monitorowania drogowego. Zgodnie z przepisami ustawy, w braku stosownej poprawki Senatu, objęta byłaby nie tylko każda przesyłka towarów z podkategorii PKWiU 19.20.29 (oleje smarowe), zarówno w opakowaniach jednostkowych powyżej 11 litrów jak i poniżej 11 litrów, jeśli masa (objętość) tej przesyłki przekroczy 500 kg (500 litrów), ale także przesyłka towarów w opakowaniach jednostkowych powyżej 11 litrów bez względu na wagę (objętość) tych towarów (niezależnie od liczby opakowań). Podobnie, w myśl art. 3 ust. 2 pkt 3 lit. b systemem monitorowania byłyby objęte przesyłki alkoholu całkowicie skażonego w przypadku przesyłek o objętości powyżej 500 litrów oraz, na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 3 lit. a, przesyłki nawet jednego opakowania takiego alkoholu, jeśli przekracza ono 5 litrów. Senat uznał za zasadne ograniczenie nadmiernego rygoryzmu ustawy i przyjął (w ślad za uzasadnieniem ustawy), że towary „wrażliwe” przewożone w niewielkich opakowaniach jednostkowych, nie będą objęte systemem monitorowania.

**Poprawka nr 3** wskazuje na niezbędne dane, jakie powinien zawierać dokument potwierdzający przesunięcie międzymagazynowe. Zgodnie z art. 3 ust. 5 systemowi monitorowania drogowego nie podlega przewóz towarów, który nie jest związany z wykonaniem czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, pod warunkiem, że przewożonym towarom towarzyszy dokument potwierdzający przesunięcie międzymagazynowe wystawiony przez nadawcę towarów. Poprawka ma na celu dookreślenie

„dokumentu potwierdzającego przesunięcie międzymagazynowe” jako określenia praktyki obrotu towarami związanej z przesunięciami dokonywanymi pomiędzy magazynami tego samego podmiotu i nieznajdującego dotychczas normatywnego odzwierciedlenia w ustawach i rozporządzeniach.

**Poprawka nr 4** poszerza zakres wyłączenia towarów spod systemu monitorowania, o towary przewożone wszystkimi pojazdami używanymi przez wojsko i inne podmioty. Wyraz „użytkowanie” ma w polskim systemie prawnym znaczenie nadane mu przez art. 252 Kodeksu cywilnego i zgodnie z tym przepisem oznacza ograniczone prawo rzeczowe polegające na obciążeniu rzeczy prawem do jej używania i do pobierania jej pożytków. Adekwatnym do zamiaru ustawodawcy powinno być wskazanie nie na „użytkowanie” środków transportu (ograniczone prawo rzeczowe), a na „używanie” środków transportu (określony stan faktyczny), niezależnie od tytułu prawnego przysługującego podmiotom, w stosunku do tych środków transportu.

**Poprawka nr 5** koryguje błędne odesłanie. Przepis art. 17 ust. 4 stanowi o postanowieniu, „o którym mowa w ust. 2”. Tymczasem powinien odsyłać do postanowienia „o którym mowa w ust. 3”, czyli do postanowienia w przedmiocie opłaty za usunięcie, strzeżenie i przechowywanie środka transportu lub towaru, a nie do przepisu stanowiącego o odpowiedzialności solidarnej przewoźnika i podmiotu obowiązanej do złożenia zgłoszenia.

**Poprawka nr 6** skreśla przepis pozwalający nałożyć opłatę za strzeżenie i przechowywanie środka transportu, której wysokość jest ustalana, nie w drodze powszechnie obowiązujących przepisów, lecz w drodze porozumienia zawartego pomiędzy organem podatkowym, a podmiotem prywatnym prowadzącym „wyznaczone miejsce”. Zgodnie z art. 20 ust. 1 opłatę uiszcza się na rzecz dyrektora izby administracji skarbowej (stanowi ona dochód budżetu państwa) lub jeśli wyznaczone miejsce prowadzi podmiot gospodarczy, na rzecz tego przedsiębiorcy (stanowi ona jego dochód). W przypadku prowadzenia wyznaczonego miejsca przez podmiot gospodarczy wysokość opłaty ustala dyrektor izby administracji skarbowej w porozumieniu z podmiotem gospodarczym (art. 20 ust. 2). Takie rozwiązanie czyni wyłom w rozumieniu „opłaty” jako ekwiwalentnej daniny publicznej ponoszonej na rzecz podmiotu publicznego i w tym zakresie budzą wątpliwości. Szczególne wątpliwości budzi zgodność tych rozwiązań z art. 217 Konstytucji, który gwarantuje, nakładanie danin publicznych w drodze ustawy. Tymczasem zgodnie z art. 20

ust. 2 rozpatrzonej przez Senat ustawy wysokość opłat wynikałaby nie z powszechnie obowiązujących przepisów, a z porozumienia organu administracji podatkowej z podmiotem prywatnym (przedsiębiorcą prowadzącym wyznaczone miejsce). Takie rozwiązanie (nawet jeżeli przyjąć, że porozumienie to ma mieścić się maksymalnych stawkach przewidzianych ustawą oraz uwzględniać uwarunkowania rynkowe) należy uznać za niezasadne.

**Poprawka nr 7** oddaje istotę przepisu. W opinii Senatu zasada „zaokrąglania w górę” maksymalnej stawki opłat za usunięcie, przechowywanie i strzeżenie środka transportu lub towaru powinna wynikać z przepisu materialnego skierowanego do ogółu adresatów ustawy (stosujących ustawę organów administracji podatkowej i przedsiębiorców), a nie z przepisu upoważniającego do wydania nieposiadającego wartości normatywnej, a jedynie informacyjną, obwieszczenia właściwego ministra.

**Poprawki nr 8, 9 i 10** modyfikują przepisy dotyczące odpowiedzialności administracyjnej. Po pierwsze, przepisy ustawy pozwalają na odstępnie od nałożenia kary pieniężnej: (1) w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podmiotu wysyłającego (podmiotu odbierającego, przewoźnika), (2) w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym. Odstąpić od nałożenia kary można jedynie na wniosek podmiotu, na który kara ma być nałożona. Skoro ustawodawca przyjmuje, że mogą mieć miejsce przypadki, w których odstępnie od wymierzenia kary jest uzasadnione interesem publicznym, to zasadne powinno być, aby organ działając w interesie publicznym, miał możliwość odstąpienia od nałożenia kary z urzędu. Po drugie, przepisy ustawy zakładają możliwość odstąpienia od wymierzenia kary (ze względu na ważny interes podmiotu lub interes publiczny) w zasadzie we wszystkich przypadkach, w których nakłada się kary pieniężne. Jedyny przypadek, w którym ustawa nie przewiduje takiej możliwości to art. 24 ust. 1. Takie rozwiązanie należy uznać za nieuzasadnioną niekonsekwencję ustawodawcy. Poprawki zakładają, że w każdym przypadku odpowiedzialności administracyjnej za niedopełnienie obowiązków wynikających z ustawy będzie można odstępnie od nałożenia kary administracyjnej, ze względu na ważny interes obowiązanego lub interes publiczny oraz, że takie odstępnie będzie możliwe zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu.

**Poprawka nr 11** modyfikuje termin wejścia w życie ustawy. Zgodnie z art. 39 przepisy wprowadzające odpowiedzialność administracyjną (kary pieniężne) i odpowiedzialność wykroczeniową (kara grzywny) mają wejść w życie w terminie późniejszym niż pozostałe przepisy ustawy. Senat zauważył, że sposób zróżnicowania terminu wejścia w życie

rozpatrzonej ustawy narusza jej spójność. Wchodzące wcześniej w życie (w zasadniczym terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy) przepisy art. 30 oraz art. 31 ust. 1 i ust. 3 odsyłają do wchodzących w życie później (z dniem 1 maja 2017 r.) przepisów art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 22 ust. 1 i 2. Podobnie, odesłania do wchodzącego później w życie art. 32 ustawy, zawierają nowelizowane z wcześniejszą datą przepisy art. 96 § 1ab Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz art. 56 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym. Powyższe może utrudnić bezkolizyjne skonstruowanie norm – wynikających z przepisów o różnej *vacatio legis*. W szczególności nie można przyjąć, że zasadnym jest wcześniejsze pobranie kaucji na poczet kary z art. 22 ust. 1 albo 2 (w okresie od 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy do 30 kwietnia 2017 r.), jeśli nałożenie samej kary będzie możliwe dopiero od dnia 1 maja 2017 r. Poprawka przewiduje poszerzenie katalogu przepisów, o „odroczonej” terminie wejścia w życie. Będą to wszystkie przepisy związane z nakładaniem kar administracyjnych oraz wymierzeniem kary grzywny, czyli (również) art. 26 ust. 4 i art. 27 ust. 3 (upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno wchodzić w życie w jednym terminie z przepisami materialnymi, które wykonuje), art. 29, art. 30, art. 31, art. 34 oraz art. 35 pkt 2 ustawy.