



Warszawa, dnia 5 kwietnia 2018 r.

**Opinia do ustawy**  
**o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz**  
**niektórych innych ustaw**

**(druk nr 765)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zgodnie z podstawowymi założeniami obowiązującej ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (zwanej dalej „ustawą o systemie monitorowania”) ma ona stanowić narzędzie walki z nieuczciwymi podmiotami dokonującymi nielegalnego obrotu tzw. towarami wrażliwymi,<sup>1</sup> bez odprowadzania do budżetu państwa należnych podatków, dokonujących wyłudzeń niezapłaconych podatków oraz dokonujących obrotu towarami bez stosowania warunków przewidzianych w przepisach prawa. Opiniowana ustawa, zgodnie z uzasadnieniem do jej projektu, ma na celu zapewnienie bardziej skutecznego funkcjonowania i lepszego monitorowania przewozu towarów wrażliwych. Nowe rozwiązania to między innymi:

- 1) objęcie systemem monitorowania przewozów kolejowych,
- 2) objęcie systemem monitorowania produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (zwanych dalej „produktami leczniczymi”) zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Polski,
- 3) objęcie jednym zgłoszeniem więcej niż jednej przesyłki – w przypadkach określonych obligatoryjnym rozporządzeniem ministra właściwego do spraw finansów publicznych,

---

<sup>1</sup> Towary wrażliwe to m. in.: paliwa silnikowe i ich pochodne, paliwa opałowe, oleje smarowe i preparaty smarowe, wyroby zawierające alkohol etylowy, alkohol etylowy całkowicie skażony oraz susz tytoniowy. Lista towarów wrażliwych jest (może być) poszerzana rozporządzeniem ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

- 4) wyłączenie niektórych przewozów z obowiązku zgłoszeń do rejestru (w całości albo w zakresie określonym ustawą) – na podstawie fakultatywnych przepisów wykonawczych,
- 5) wprowadzenie obowiązku przekazywania dodatkowych danych w zgłoszeniu – na podstawie fakultatywnych przepisów wykonawczych,
- 6) odstąpienie od grupowania towarów zgodnie z Polską Klasyfikacją Wyrobów i Usług (PKWiU) i pozostanie przy określaniu rodzaju towaru jedynie w oparciu o Nomenklaturę Scaloną (CN),
- 7) wyłączenie spod uregulowań ustawy o systemie monitorowania lotniczych zespołów ratownictwa medycznego,
- 8) wprowadzenie instytucji wezwania do przedstawienia środka transportu w celu przeprowadzenia kontroli,
- 9) podwyższenie kary pieniężnej za niedokonanie zgłoszenia z art. 5 ust. 1 (podmiot wysyłający) i art. 6 ust. 1 (podmiot odbierający) poprzez odniesienie do kwot brutto w miejsce kwot netto,
- 10) podwyższenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o systemie monitorowania z kwoty 5.000 zł do 10.000zł,
- 11) wprowadzenie kary pieniężnej w wysokości 100.000 zł dla przewoźnika, który nie dostarczył zgłoszonego towaru,
- 12) złagodzenie rygorów odpowiedzialności karnoadministracyjnej w przypadku oczywistych błędów w zgłoszeniach dokonywanych przez przedsiębiorców obejmujących dane inne niż dotyczące towaru i numeru rejestracyjnego środka transportu,
- 13) wprowadzenie zasady, iż nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli nie doszło do uszczuplenia podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego i jednocześnie ujawnienie nieprawidłowości miało miejsce *ex post* – na etapie postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej, a nie podczas kontroli „drogowej”.

Zasadniczy termin wejścia w życie ustawy został określony na 14 dni od dnia ogłoszenia.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 60. posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. w oparciu o przedłożenie rządowe.

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowych: Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Infrastruktury. Poprawki komisji między innymi złagodziły odpowiedzialność administracyjną przedsiębiorców w przypadku oczywistych błędów w dokonywanych zgłoszeniach. Poprawki komisji uwzględniły także jedną z ostatnich nowelizacji ustawy o drogach publicznych – ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 12) i tym samym wykreśliły przewidzianą w projekcie nowelizację ustawy o drogach publicznych oraz nowy art. 55a ustawy o transporcie drogowym.

W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) zgłoszono trzy dodatkowe poprawki. Poprawki te złagodziły przewidziane w ustawie sankcje administracyjne za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków związanych z przewozem towarów wrażliwych. Poprawki te zostały odrzucone w przez Sejm w trzecim czytaniu.

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 23 marca 2018 r.

## III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 3 lit. b nowelizacji, art. 2 pkt 9 ustawy o systemie monitorowania.

Propozycja poprawki skreśla zbędny wyraz. Określenie „odpowiednio”, w zamyśle projektodawców oznaczać miało przemieszczanie towaru na lub przez terytorium kraju pojazdem samochodowym po drodze publicznej albo koleją po krajowej sieci kolejowej. Tymczasem zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu „odpowiednio” oznacza, że przewóz towarów oznacza przemieszczanie towarów **na terytorium kraju po drodze publicznej** albo przemieszczanie towarów **przez terytorium kraju po krajowej sieci kolejowej**.

### **Propozycja poprawki:**

– w art. 1 w pkt 3 w lit. b, w pkt 9 skreśla się wyraz „odpowiednio”;

2) art. 1 pkt 3 lit. b nowelizacji, art. 2 pkt 10 ustawy o systemie monitorowania.

Zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy o systemie monitorowania rodzaj towaru oznacza towar klasyfikowany do jednej z pozycji Nomenklatury Scalonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym. Ten ostatni przepis odsyła do Nomenklatury Scalonej zgodnej z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej. Przywołane rozporządzenie jest co roku nowelizowane (wydawane jest rozporządzenie zmieniające z mocą od 1 stycznia nowego roku). Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym zmiany w Nomenklaturze Scalonej (w rozporządzeniu unijnym) nie powodują zmian w opodatkowaniu akcyzą wyrobów akcyzowych, jeżeli nie zostały określone w tej ustawie.

Niezależnie od zasadności przyjętego w ustawie o podatku akcyzowym rozwiązania merytorycznego i poprawności legislacyjnej samego art. 3 ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym należy stwierdzić, iż odesłanie zastosowane w art. 2 pkt 10 ustawy o systemie monitorowania budzi dwojakiego rodzaju wątpliwości.

Po pierwsze, przepis art. 2 pkt 10 nie rozstrzyga, czy odsyła do każdorazowej wersji Nomenklatury Scalonej (nowelizowanej przez Radę), czy też do Nomenklatury Scalonej przyjętej na potrzeby podatku akcyzowego (jedynie ze zmianami „określonymi” w ustawie o podatku akcyzowym). Jeśli założyć, że intencją ustawodawcy jest odesłanie „statyczne” – do Nomenklatury Scalonej przyjętej na potrzeby opodatkowania podatkiem akcyzowym, to intencja ta nie została wyrażona w przepisie. Literalne brzmienie art. 2 pkt 10 wskazuje bowiem na odesłanie do každorazowego brzmienia rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej.

Po drugie, art. 2 pkt 10 zawiera wadę techniczno-legislacyjną – tzw. kaskadowe odesłanie (zgodnie z § 157 Zasad techniki prawodawczej nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłania).

Propozycja poprawki zakłada, że ustawa o systemie monitorowania odsyłać powinna do Nomenklatury Scalonej przyjętej na potrzeby opodatkowania podatkiem akcyzowym (Nomenklatury Scalonej ze zmianami „określonymi” w ustawie o podatku akcyzowym).

**Propozycja poprawki:**

– w art. 1 w pkt 3 w lit. b, pkt 10 otrzymuje brzmienie:

*„10) rodzaj towaru – towar klasyfikowany do jednej pozycji Nomenklatury Scalonej, zwanej dalej „CN”, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 43, 60, 937 i 2216 oraz z 2018 r. poz. 137 i 317);”*

3) art. 1 pkt 2 lit. c i pkt 9 nowelizacji, art. 2 pkt 16 i art. 7a ustawy o systemie monitorowania.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy „proponuje się, by w przypadku przewozu od jednego nadawcy towaru do jednego odbiorcy towaru, do jednego miejsca dostarczenia towaru, jednym środkiem transportu zgłoszenie mogło obejmować towary różnego rodzaju”. W tym celu zmieniono definicję zgłoszenia zawartą w art. 2 pkt 16 ustawy o systemie monitorowania (zgłoszenie przewozu towaru do rejestru zgłoszeń określonej ilości **tego samego** rodzaju towaru albo określonych ilości różnych rodzajów towaru przewożonych od **jednego** nadawcy towaru do **jednego** odbiorcy towaru, do **jednego** miejsca dostarczenia towaru, **jednym** środkiem transportu). Jak podkreśla uzasadnienie po tej zmianie „będzie możliwe przesłanie jednego zgłoszenia zamiast wielu zgłoszeń”.

Należy wyjaśnić, czy intencją ustawodawcy było objęcie zasadą „jedno zgłoszenie – różnego rodzaju towary” wszystkich możliwych przewozów, czy też jedynie wybranych przewozów określonych w stosownych przepisach wykonawczych. Na to drugie wskazuje bowiem nowy art. 7a ustawy o systemie monitorowania, zgodnie z którym jednym zgłoszeniem można objąć więcej niż jedną przesyłkę (przesyłka to określona ilość towarów tego samego rodzaju przewożonych od **jednego** nadawcy towaru do **jednego** odbiorcy towaru, do **jednego** miejsca dostarczenia towaru, **jednym** środkiem transportu) jedynie w przypadkach określonych stosownym rozporządzeniem ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Uzasadnienie do projektu ustawy nie wyjaśnia relacji jakie zachodzą pomiędzy wskazanymi wyżej dwoma grupami przepisów.

4) art. 1 pkt 4 lit. d tiret trzecie nowelizacji, art. 3 ust. 4 pkt 2 lit. ea ustawy o systemie monitorowania.

Wskazana jest zmiana techniczno-legislacyjna porządkująca i ujednolicająca przepisy ustawy. Propozycja poprawki koreluje zmieniany przepis z niezmienianą literą f w art. 3 ust. 4 pkt 2 ustawy o systemie monitorowania.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 4 w lit. d w tiret trzecim w podwójnym tiret drugim, w lit. ea po wyrazie „3814” dodaje się wyrazy „zawierających alkohol etylowy”;

5) art. 1 pkt 6 lit. b tiret drugie nowelizacji, art. 5 ust. 3 pkt 8 ustawy o systemie monitorowania.

Zgodnie z art. 5 ust. 8 ustawy o systemie monitorowania zgłoszenie przewozu produktów leczniczych do rejestru zgłoszeń zawiera numer zezwolenia albo pozwolenia uprawniającego do obrotu produktami leczniczymi. Budzi wątpliwość o jakich pozwoleniach albo zezwoleniach stanowi przytoczony przepis. Wskazana nazwa „zezwolenie albo pozwolenie uprawniające do obrotu” nie odpowiada nomenklaturze ustawy – Prawo farmaceutyczne. Zgodnie z tą ostatnią do obrotu dopuszczone są produkty, które uzyskały **pozwolenie na dopuszczenie do obrotu** (art. 3 ust. 3). **Pozwolenia** wymaga też prowadzenie importu równoległego (art. 21a). Prawo farmaceutyczne przewiduje ponadto szereg **zezwoleń** na prowadzenie działalności gospodarczej, np.: zezwolenie na wytwarzanie produktu leczniczego (art. 38 ust. 1), zezwolenie na import produktu leczniczego (art. 38 ust. 1), zezwolenie na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej (art. 74 ust. 1), pośrednictwo w obrocie produktami leczniczymi (art. 73a).

Wskazana może być zmiana która ujednoznaczní odesłanie z art. 5 ust. 8 ustawy o systemie monitorowania. Sformułowanie **propozycji poprawki** wymaga poznania stanowiska projektodawców co do potrzeby i merytorycznego kierunku zmiany.

6) art. 1 pkt 9 nowelizacji, art. 7a–7c ustawy o systemie monitorowania.

Przepisy art. 7a–7c ustawy o systemie monitorowania wprowadzają (jak wskazuje uzasadnienie do projektu ustawy) regulacje uelastyczniające system monitorowania. Przepis art. 7a zakłada objęcie jednym zgłoszeniem więcej niż jednej przesyłki. Przepis art. 7b

przewiduje możliwość wyłączenia niektórych przewozów z obowiązku zgłoszeń do rejestru lub wyłączenia niektórych obowiązków w związku ze zgłoszeniem Przepis art. 7c przewiduje możliwość nałożenia dodatkowych obowiązków informacyjnych w związku ze zgłoszeniem.

Jeśli założyć, że wszystkie powyższe przepisy w myśl założenia ustawodawcy, mają wprowadzać określone odrębności **jedynie** w przypadkach określonych w obligatoryjnych przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 9 ust. 7 pkt 2a oraz w przypadkach wskazanych w fakultatywnych przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 7b ust. 2 i art. 7c ust. 2, to należy postulować doprecyzowanie takiego założenia poprzez ujednoznacznienie i ujednoczenie przepisów ustawy w tym zakresie.

Propozycja poprawki wzoruje się na już obowiązującym art. 3 ust. 2 pkt 4 (i związanym z nim przepisie upoważniającym z art. 3 ust. 11) oraz ujednocza te rozwiązania, z rozwiązaniami przyjętymi w art. 7a (i przepisie upoważniającym z art. 9 ust. 7), a także art. 7b ust. 1 (i przepisie upoważniającym z ust. 2 tego artykułu) oraz 7c ust. 1 (i przepisie upoważniającym z ust. 2 tego artykułu).

Wprowadzenie poprawki zapobiegnie sytuacji, w której przepisy art. 7b ust. 1 i 7c ust. 1 będą odczytywane jako samodzielna podstawa do odpowiednio: prawa do niedokonania zgłoszenia albo obowiązku podania w zgłoszeniu dodatkowych danych. Na przykład, art. 7c ust. 1 w brzmieniu ustawy uchwalonym przez Sejm może być odczytywany jako samodzielna podstawa do nałożenia na podmiot obowiązku podania w zgłoszeniu dodatkowych danych, jeśli dane takie są przekazywane do innych organów na podstawie odrębnych przepisów. W obecnym brzmieniu przepis ten jest bowiem skierowany do wszystkich adresatów ustawy. Tymczasem wobec niedostatecznej określoności art. 7c ust. 1 (odesłanie do odrębnych przepisów) za zasadne i zgodne z intencją ustawodawcy, uznać należy potraktowanie wskazanych w przepisie art. 7c ust. 1 przesłanek jedynie jako wytycznej do wydania rozporządzenia. Jeśli tak, to przedsiębiorca powinien zawrzeć w zgłoszeniu określone dane jedynie, jeżeli taki obowiązek będzie wynikał wprost z rozporządzenia wydanego na podstawie art. 7c ust. 2.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 1 w pkt 9:

a) w art. 7a wyrazy „w przypadkach” zastępuje się wyrazami „– w przypadkach”,

b) w art. 7b w ust. 1 na końcu dodaje się wyrazy „– w przypadkach określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 2”,

*c) w art. 7c w ust. 1 na końcu dodaje się wyrazy „– w przypadkach określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 2”;*

7) art. 1 pkt 11 nowelizacji, art. 10 ust. 3–5 oraz art. 32 ustawy o systemie monitorowania.

Zgodnie z dodanym do art. 10 ust. 5 maszynista, w przypadku nieotrzymania numeru referencyjnego, nie będzie obowiązany (inaczej niż kierujący samochodem) do odmówienia rozpoczęcia przewozu towarów koleją. Projektodawcy uzasadniają zmianę w następujący sposób: „w związku z objęciem systemem monitorowania przewozu towarów koleją w dodawanym do art. 10 ust. 5 wskazano, że odmowa przewozu towarów „wrażliwych” bez numeru zgłoszenia nie ma zastosowania do maszynistów”.

Nie negując takiego rozwiązania należy podkreślić, że pomimo wyłączenia obowiązku odmowy przewozu, maszynista w dalszym ciągu będzie miał obowiązek posiadać numer referencyjny w momencie rozpoczęcia przewozu towaru (art. 10 ust. 3), a w przypadku rozpoczęcia przewozu bez numeru referencyjnego podlegać będzie karze grzywny w wysokości od 5.000 do 7.500 zł. (art. 32). Tak więc, pomimo „braku obowiązku” odmowy rozpoczęcia przewozu przez maszynistę ustawa w dalszym ciągu przewidywać będzie restrykcyjną odpowiedzialność karno-wykroczeniową maszynisty w przypadku rozpoczęcia przewozu bez numeru referencyjnego. Takie rozwiązanie, także wobec lakoniczności uzasadnienia, należy uznać za niezrozumiałe.

Sformułowanie **propozycji poprawki** wymaga poznania stanowiska projektodawców co do potrzeby i merytorycznego kierunku zmiany.

8) art. 1 pkt 13 nowelizacji, art. 12a ust. 1 ustawy o systemie monitorowania.

Zgodnie z art. 12a ust. 1 jeżeli w wyniku analizy danych w rejestrze zgłoszeń stwierdzono, że przewóz towarów wskazany w zgłoszeniu wiąże się ze zwiększonym ryzykiem, odpowiednio podmiot wysyłający, podmiot odbierający lub przewoźnik otrzymują wezwanie do przedstawienia środka transportu.

Powyższy przepis budzi dwojakiego rodzaju wątpliwości.

Po pierwsze, w przepisie **nie wskazano na organ, który uzyskuje kompetencje do wezwania** do przedstawienia środka transportu.



Zwraca uwagę, że zgodnie z przepisami ustawy rejestr zgłoszeń prowadzi Szef Krajowej Administracji Skarbowej. Podmiotami uprawnionymi do korzystania z danych zawartych w rejestrze są funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, Policja, Straż Graniczna, Inspekcja Transportu Drogowego (w wyniku opiniowanej nowelizacji także Główny Inspektor Farmaceutyczny). Kontrolę przewozu towarów, co do zasady, przeprowadzają funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej. Przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań kontrolę przewozu towarów mogą przeprowadzić też funkcjonariusze Policji, funkcjonariusze Straży Granicznej i inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego. Żaden przepis ustawy nie rozstrzyga jednak, jaki organ będzie wzywał do przedstawienia środka transportu po przeanalizowaniu danych zawartych w rejestrze.

Po drugie, w przepisie nie dookreślono przesłanki **zwiększonego ryzyka**, zaistnienie której aktualizuje żądanie organu do przedstawienia środka transportu.

Określenie „zwiększone ryzyko” nie rozstrzyga, o jakim „zwiększonym ryzyku” stanowi przepis. Czy jest to np. zwiększone ryzyko naruszenia obowiązków wynikających z samej ustawy o systemie monitorowania, czy także obowiązków związanych z naruszeniem innych przepisów dotyczących przewozu towarów, czy także (jeszcze szerzej) ryzyko naruszenia przepisów podatkowych. Wreszcie czy przepis stanowi nie tyle o ryzyku naruszenia przepisów, a o ryzyku określonym funkcjonalnie np. ryzyku wyłudzeń podatkowych; ryzyku uszczuplenia budżetu państwa. Brzmienie przepisu uchwalonego przez Sejm nie rozstrzyga nie tylko o zakresie tak zdefiniowano ryzyka, ale teoretycznie może oznaczać jakiegokolwiek bliżej nieokreślone „ryzyko”.

Sformułowanie **propozycji poprawki** wymaga poznania stanowiska projektodawców co do merytorycznego kierunku zmiany.

9) art. 1 pkt 13 nowelizacji, art. 12a ustawy o systemie monitorowania.

Wskazana może być zmiana techniczno-legislacyjna uwzględniająca, że powód przedstawienia środka transportu (w celu przeprowadzenia kontroli) powinien wynikać z przepisu o wezwaniu do jego przedstawienia, a nie z przepisów określających obowiązki przewoźnika.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 1 w pkt 13, w art. 12a:

- a) w ust. 1 po wyrazach „wezwanie do przedstawienia środka transportu” dodaje się wyrazy „w celu przeprowadzenia kontroli”,  
a) w ust. 3 i 4 skreśla się wyrazy „w celu przeprowadzenia kontroli”;

10) art. 1 pkt 13 oraz pkt 16 lit. a nowelizacji, art. 12a ust. 3 i 4 oraz art. 15 ust. 3 ustawy o systemie monitorowania.

Przepisy art. 12a ust. 3 i 4 oraz art. 15 ust. 3 ustawy o systemie monitorowania nakładają obowiązek przedstawienia przez przewoźnika środka transportu. Wskazana jest zmiana, która doprecyzuje i ujednoczy przepisy ustawy. Zwraca uwagę, że pozostałe, analogiczne przepisy (zob. np. art. 2 pkt 15 i art. 16 ustawy o systemie monitorowania) konsekwentnie stanowią o „środku transportu wraz z towarem” (ewentualnie odrębnie traktują „środek transportu” i „towar”). Należy rozważyć też, czy niezmieniany ustawą art. 15 ust. 4 powinien dotyczyć, tak jak obecnie, kaucji w przypadku nałożenia zamknięć urzędowych na środek transportu, czy też także kaucji w przypadku nałożenia zamknięć urzędowych na towar. Co do zasady instytucja zamknięć urzędowych, zgodnie z art. 15 ust. 1 dotyczy środka transportu lub towaru.

Sformułowanie **propozycji poprawki** wymaga poznania stanowiska projektodawców co do merytorycznego kierunku zmiany.

11) art. 1 pkt 17 nowelizacji, art. 16 ust. 1a ustawy o systemie monitorowania.

Zgodnie z przepisami szczególnymi ustawy o systemie monitorowania oraz ustawy – Prawo farmaceutyczne w przypadku przewożenia produktów leczniczych **bez dokonania zgłoszenia do Głównego Inspektora Farmaceutycznego lub wbrew sprzeciwowi Głównego Inspektora Farmaceutycznego:**

- 1) produkty lecznicze zatrzymuje się (art. 16 ust. 1a ustawy o systemie monitorowania),
- 2) po zatrzymaniu produkty lecznicze przechowuje i strzeże się w hurtowni farmaceutycznej (art. 16 ust. 2a i 8 ustawy o systemie monitorowania oraz właściwe przepisy Prawa farmaceutycznego),
- 3) za przechowywanie i strzeżenie produktów leczniczych w hurtowni farmaceutycznej pobiera się opłaty (właściwe przepisy Prawa farmaceutycznego),

- 4) sąd orzeka przepadek produktów leczniczych (właściwe przepisy Prawa farmaceutycznego).

Przewóz produktów leczniczych objęty jest nie tylko obowiązkiem zgłoszenia do Głównego Inspektora Farmaceutycznego, ale także obowiązkiem, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania, czyli **obowiązkiem zgłoszenia do rejestru zgłoszeń**. W przypadku niedokonania zgłoszenia do rejestru zgłoszeń przepisy ogólne ustawy o systemie monitorowania zakładają:

- 1) możliwość zatrzymania produktów leczniczych (zatrzymanie, inaczej niż w przypadku braku zgłoszenia do GIF, ma charakter potencjalny),
- 2) usunięcie, przechowywanie i strzeżenie tych produktów w wyznaczonym miejscu – innym niż hurtownia farmaceutyczna,
- 3) opłaty za przechowywanie i strzeżenie produktów leczniczych w wyznaczonym miejscu,
- 4) obowiązkową karę pieniężną w wysokości 46% wartości towaru (nie mniej niż 20 tys. zł).

Przepisy opiniowanej ustawy w niewystarczający sposób określają wzajemne relacje pomiędzy wskazanymi wyżej dwoma grupami przepisów.

**Po pierwsze**, w stosunku do przedsiębiorcy, który dokona zgłoszenia do Głównego Inspektora Farmaceutycznego (na podstawie ustawy – Prawo farmaceutyczne) i jednocześnie nie dokona zgłoszenia do rejestru zgłoszeń (na podstawie ustawy o systemie monitorowania) będą mogły znaleźć zastosowanie **jedynie przepisy ogólne**. Przepisy te, choć formalnie możliwe do zastosowania, nie uwzględniają specyfiki produktów leczniczych. Na ich podstawie, między innymi, nie będzie można przechowywać i strzec produktów leczniczych w hurtowni farmaceutycznej (w hurtowni farmaceutycznej będzie można jedynie dokonać oględzin tych produktów). Nie będzie też można zastosować przepisów Prawa farmaceutycznego dotyczącego opłat za strzeżenie i przechowywanie produktów leczniczych.

**Po drugie**, w stosunku do przedsiębiorcy, który jednocześnie nie dokona zgłoszenia do Głównego Inspektora Farmaceutycznego (na podstawie ustawy – Prawo farmaceutyczne) jak i nie dokona zgłoszenia do rejestru zgłoszeń (na podstawie ustawy o systemie monitorowania) znajdą zastosowanie **zarówno** przepisy dotyczące przepadku produktów leczniczych jak i przepisy dotyczące kary pieniężnej (w wysokości 46% wartości towaru). Należy postawić pytanie, czy taka kumulacja sankcji była celem ustawodawcy.

Sformułowanie **propozycji poprawki** wymaga poznania stanowiska projektodawców co do merytorycznego kierunku zmiany.

12) art. 1 pkt 24 nowelizacji, art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie monitorowania.

Powyższy przepis (między innymi) wprowadza karę pieniężną za niewykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 15 ust. 3 ustawy o systemie monitorowania. Tymczasem ten ostatni przepis wprowadza dwa odrębne obowiązki. Po pierwsze, obowiązek przedstawienia środka transportu organowi KAS (zdanie pierwsze w art. 15 ust. 3). Po drugie, obowiązek telefonicznego powiadomienia o dostarczeniu towaru (zdanie drugie w art. 15 ust. 3).

Analiza uzasadnienia do projektu ustawy oraz innych nowoprojektowanych przepisów (zob. art. 12a ust. 5 i niesankcjonowany analogiczny obowiązek informacyjny) każe doprecyzować art. 22 ust. 1 pkt 3 i przesądzić, że ma on sankcjonować obowiązek, o którym mowa w art. 15 ust. 3 zdanie pierwsze (obowiązek przedstawienia środka transportu organowi KAS).

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 24 w lit. a, w pkt 3 po wyrazach „art. 15 ust. 3” dodaje się wyrazy „zdanie pierwsze”;

13) art. 1 pkt 25 oraz 30 nowelizacji, art. 22a ust. 1 oraz art. 30 ust. 4 ustawy o systemie monitorowania.

Ustawa o systemie monitorowania przewiduje kary administracyjne – sankcje pieniężne, za obiektywne (bez rozstrzygnięcia o winie i stopniu naruszenia) niedopełnienie obowiązków ustawowych.

Możliwość stosowania kar administracyjnych, poza ich podstawową funkcją jaką jest przymuszenie do wypełnienia określonego obowiązku, może budzić wątpliwości. W szczególności za niedopuszczalną uznać należy funkcję represyjną kar administracyjnych. Zobjektywizowana odpowiedzialność administracyjna pozbawiona jest bowiem szerokich gwarancji materialnych i procesowych wynikających z przepisów karnych i przepisów wykroczeniowych. Wątpliwość budzić może także funkcja prewencyjna kar

administracyjnych. W tym wypadku jednak, co do zasady, instytucja kar administracyjnych, jest uznawana za dopuszczalną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Dwa nowododawane przepisy ustawy o systemie monitorowania mogą budzić wątpliwości co do właściwego przypisania wprowadzanych sankcji w reżim odpowiedzialności administracyjnej, a nie odpowiedzialności karnej.

Przepis **art. 22a ust. 1** stanowi, że w przypadku niedostarczenia zgłoszonego towaru do miejsca dostarczenia towaru albo miejsca zakończenia przewozu na terytorium kraju na przewoźnika nakłada się karę pieniężną w wysokości 100 000 zł, o ile nie ustalono podmiotu, który nabył lub posiada te towary, lub nie ustalono miejsca zakończenia przewozu na terytorium kraju.

Przed wszystkim zwraca uwagę, że przepis ten przymusza do wykonania obowiązku nienałożonego przez ustawę. Przepisy ustawy o systemie monitorowania stanowią bowiem nie o obowiązku dostarczenia towaru przez przewoźnika, a o obowiązku dokonania zgłoszenia o przewozie towaru). W istocie art. 22a ust. 1 jest więc represją za wskazane w uzasadnieniu zachowania nieuczciwych podmiotów – celowe (umyślne) zadeklarowanie niezgodnego ze stanem faktycznym miejsca dostarczenia towaru). Jeśli, jak wskazuje uzasadnienie do projektu ustawy projektowane rozwiązanie ma ograniczyć możliwość ukrywania „fikcyjnych” tranzytów poprzez nadanie im cech legalności, to nie negując zasadności wskazanego celu przepisu, należy stwierdzić, że właściwym powinno być sankcjonowaniem tego typu zachowań przepisami karnymi.

Przepis **art. 30 ust. 4** ustawy wyłącza odpowiedzialność administracyjną przedsiębiorców za niedokonanie zgłoszeń przewidzianych ustawą, jeżeli fakt niedokonania zgłoszenia został stwierdzony, nie w trakcie kontroli „na drodze”, a w późniejszym postępowaniu podatkowym (kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej) i jednocześnie nie doszło uszczuplenia w podatku VAT i w podatku akcyzowym.

Co do zasady powyższe złagodzenie odpowiedzialności zasługuje na aprobatę. Można jednak zadać pytanie, czym różni się sytuacja przedsiębiorcy niedopełniającego obowiązku zgłoszenia, w przypadku gdy do ujawnienia niedopełnienia zgłoszenia doszło „na drodze” – podczas dokonywania przewozu (przedsiębiorca taki zawsze poniesie zobiektywizowaną odpowiedzialność) od sytuacji prawnej przedsiębiorcy niedopełniającego obowiązku zgłoszenia, w przypadku gdy do ujawnienia niedopełnienia zgłoszenia doszło na etapie postępowania podatkowego (przedsiębiorca poniesie odpowiedzialność jedynie jeśli doszło

do uszczuplenia w podatkach). Brak jest istotnej cechy relewantnej pozwalającej na takie zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów przepisów. Stąd należy stwierdzić, że przepisy te mogą budzić zastrzeżenia w świetle konstytucyjnej zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji.

Rozwiązaniem powyżej opisanego problemu może być konstatacja, iż ustawodawca, w sposób nieuzasadniony, reżimem odpowiedzialności administracyjnej objął zachowania, które w istocie powinny podlegać odpowiedzialności karnej za świadome oszustwa podatkowe, skutkujące uszczupleniami w podatku akcyzowym lub podatku VAT, a nie za zobiektywizowane niedopełnienie administracyjnego obowiązku dokonania zgłoszenia.

14) art. 1 pkt 26 nowelizacji, art. 24 ust. 1a ustawy o systemie monitorowania.

Nowododawany ust. 1a w art. 24 ustawy o systemie monitorowania ma złagodzić odpowiedzialność karnoadministracyjną w przypadku oczywistych błędów w zgłoszeniach dokonywanych przez przedsiębiorców w zakresie danych innych niż dotyczące towaru i numeru rejestracyjnego środka transportu.

Przepis zakłada, że w sytuacji w której ujawniono nieprawidłowości w danych podanych w zgłoszeniu, a jednocześnie dokonano wpłat podatku akcyzowego i podatku VAT, jeśli nieprawidłowości są wynikiem oczywistego błędu, to przewidziana kara pieniężna ulega obniżeniu z 10.000 zł na 2.000 zł.

Zwraca uwagę, że pomimo tak wyraźnie zakreślonych przesłanek wskazujących na niewielki stopień naruszenia przepisów („niezawiniony”, oczywisty błąd, w „drugorzędnych” danych przy jednoczesnym wykonaniu obowiązku podatkowego), w dalszym ciągu sankcja administracyjna pozostaje na nieuzasadnienie wysokim poziomie. Przewidziane w przepisie przesłanki powinny raczej uzasadniać odstąpienie od nałożenia kary, a nie jedynie ograniczenie jej wysokości.

15) art. 1 pkt 26 nowelizacji, art. 24 ust. 1a ustawy o systemie monitorowania.

Należy postulować doprecyzowanie przepisów. Zgodnie z art. 24 ust. 1a oczywisty błąd nie może dotyczyć danych w postaci numeru rejestracyjnego środka transportu. Zgodnie z ustawą środek transportu to samochód albo pociąg. Stąd jeśli przepis dotyczyć ma wszystkich środków transportu to powinien wskazywać na numer rejestracyjny i numer pociągu (numer

pojazdu bez napędu). Jeśli zaś przepis dotyczyć ma jedynie numeru rejestracyjnego, to powinien wskazywać jedynie na środek transportu, o którym mowa w art. 2 pkt 11 lit. a.

Zasadną powinna być zmiana, która:

- 1) doprecyzuje, że wskazanie numeru rejestracyjnego środka transportu, dotyczy numeru rejestracyjnego pojazdu samochodowego (tym samym ujednolici też przepisy ustawy), albo
- 2) poszerzy zakres przepisu o numer pociągu i numer pojazdu kolejowego.

Propozycja poprawki zakłada, że intencją przepisu było wskazanie na numer rejestracyjny pojazdu samochodowego.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 26, w ust. 1a po wyrazach „środka transportu” dodaje się wyrazy „, o którym mowa w art. 2 pkt 11 lit. a”;

16) art. 1 pkt 30 oraz art. 11 i art. 12 nowelizacji, art. 30 ust. 4 ustawy o systemie monitorowania.

Zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o systemie monitorowania postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej nie wszczyna się, jeżeli nie doszło do uszczuplenia w podatku VAT **lub** podatku akcyzowym. Wartość logiczna zdania wskazuje, że wystarczającą przesłanką, której wystąpienie spowoduje, iż kara pieniężna nie będzie nakładana, to brak uszczuplenia w jednym ze wskazanych podatków. Propozycja poprawki eliminuje niezamierzony błąd ustawodawcy (zob. uzasadnienie do projektu ustawy). Zakłada, że postępowania nie wszczyna się, jeżeli nie doszło do uszczuplenia w podatku VAT **i** podatku akcyzowym (czyli postępowanie wszczyna się, jeżeli doszło do uszczuplenia w przynajmniej jednym z podatków – w podatku VAT lub podatku akcyzowym).

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 30, w art. 30 w ust. 4 wyrazy „podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego” zastępuje się wyrazami „podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego”;

Analogiczne uwagi dotyczą także przepisu przejściowego z art. 11 i art. 12 opiniowanej ustawy. Za zgodne z intencją ustawodawcy należy uznać, że postępowanie umarza się, jeżeli nie doszło do uszczuplenia zarówno w podatku VAT jak i w podatku akcyzowym

(postępowanie powinno się toczyć jeśli doszło do uszczuplenia w przynajmniej w jednym z tych podatków).

Propozycja poprawki uwzględnia uwagę nr 27 do art. 11 i art. 12 ustawy.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 12 w zdaniu drugim wyrazy „podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego” zastępuje się wyrazami „podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego”;

17) art. 6 pkt 3 nowelizacji, art. 37av ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo farmaceutyczne.

Zgodnie z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej odpowiednik art. 37av ust. 2 pkt 3 Prawa farmaceutycznego, czyli art. 78a ust. 2 pkt 3 tej ustawy otrzymał brzmienie ograniczające zakres podawanych danych do numeru NIP (bez numeru REGON). Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców realizowały szerszy zamysł ustawodawcy polegający na ograniczeniu obowiązków informacyjnych nakładanych na przedsiębiorców (w szeregu ustaw zrezygnowano z obowiązku podawania numeru REGON).

Propozycja poprawki przywraca brzmienie przepisu zgodne z nowelą z dnia 6 marca 2018 r. oraz ujednotacza nowelizowany przepis z pozostałymi przepisami Prawa farmaceutycznego znowelizowanymi Przepisami wprowadzającymi ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 6 w pkt 3, w art. 37av w ust. 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie:  
„3) numer identyfikacji podatkowej (NIP);”;

18) art. 6 pkt 3 nowelizacji, art. 37av ust. 16 zdanie drugie ustawy – Prawo farmaceutyczne.

Zgodnie z art. 37av ust. 16 zdanie drugie Prawa farmaceutycznego obowiązany (w trakcie kontroli przewozu produktów leczniczych) do okazania kopii zgłoszenia zamiaru zbycia produktów leczniczych poza terytorium Polski jest kierujący pojazdem samochodowym. Przepis ten nie obejmuje maszynisty. Powstaje pytanie o intencję (celowość) takiego ograniczenia.



**Propozycja poprawki:**

– w art. 6 w pkt 3, w art. 37av w ust. 16 w zdaniu drugim skreśla się wyrazy „lit. a”;

19) art. 6 pkt 3 nowelizacji, art. 37aw ustawy – Prawo farmaceutyczne.

Zgodnie z art. 37aw Prawa farmaceutycznego czynność prawna polegająca na zbyciu produktów leczniczych, określonych w obwieszczeniu, o którym mowa w art. 37av ust. 14, z naruszeniem przepisu art. 37av ust. 1 jest nieważna.

Z powyższego przepisu wynika, że nieważną będzie sprzedaż produktów leczniczych, w stosunku do których nie dokonano zgłoszenia zamiaru zbycia (przepis art. 37av ust. 1 stanowi o obowiązku dokonania zgłoszenia).

W dalszym ciągu sankcją nieważności nie zostanie objęta sprzedaż której zamiar zgłoszono:

- 1) dokonana przed upływem terminu na zgłoszenie sprzeciwu do zamiaru zbycia, albo
- 2) dokonana wbrew sprzeciwowi Głównego Inspektora Farmaceutycznego.

Jeżeli taki efekt przepisu nie był zamierzonym celem ustawodawcy to wskazana może być poniższa propozycja poprawki. Brzmienie przepisu odwzorowuje już obowiązujące regulacje Prawa farmaceutycznego (zob. np. art. 81 ust. 1 pkt 2 Prawa farmaceutycznego).

**Propozycja poprawki:**

– w art. 6 w pkt 3, art. 37aw otrzymuje brzmienie:

*„Art. 37aw. Czynność prawna polegająca na zbyciu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobów medycznych, określonych w obwieszczeniu, o którym mowa w art. 37av ust. 14:*

- 1) bez uprzedniego zgłoszenia Głównemu Inspektorowi Farmaceutycznemu,*
- 2) przed upływem terminu na zgłoszenie sprzeciwu określonego w art. 37av ust. 3,*
- 3) wbrew sprzeciwowi Głównego Inspektora Farmaceutycznego*  
*– jest nieważna.”;*

20) art. 6 pkt 3 nowelizacji, art. 37aza i art. 37azc ustawy – Prawo farmaceutyczne.

Wysokość opłaty za strzeżenie i przechowywanie produktów leczniczych ustala **postanowieniem** Główny Inspektor Farmaceutyczny (art. 37aza ust. 1). Kwota „bazowa”

maksymalnej wysokości opłaty to 150 zł za dobę za miejsce w powierzchni magazynowej (art. 37azc ust. 1). Jednocześnie maksymalna wysokość opłaty w każdym kolejnym roku kalendarzowym ulega zmianie w stopniu odpowiadającym aktualnym cenom rynkowym usług w zakresie strzeżenia i przechowywania produktów leczniczych ustalonym przez ministra właściwego do spraw zdrowia na podstawie dostępnych danych rynkowych (art. 37azc ust. 2). Właściwy minister ogłasza maksymalną stawkę opłaty co roku w drodze **obwieszczenia** (art. 37azc ust. 3).

Powyżej przytoczone zasady ustalania wysokości opłaty mogą budzić wątpliwości.

**Po pierwsze**, przepisy te nie określają przesłanek jakimi ma kierować się Główny Inspektor Farmaceutyczny wydając **postanowienie** o wysokości opłaty (w drodze aktu o charakterze konkretnym i indywidualnym). Tym samym przewidują dowolność działania GIF w konkretnej sprawie (swobodne uznanie nieograniczone dodatkowymi przesłankami) od maksymalnej stawki „w dół”.

**Po drugie**, maksymalna stawka opłaty ma być kształtowana **obwieszczeniem** ministra „na podstawie dostępnych danych rynkowych o kosztach świadczenia usług przechowywania przez przedsiębiorców prowadzących działalność polegającą na prowadzeniu hurtowni farmaceutycznych”. „Decyzja” ministra co do maksymalnej wysokości stawki opłaty w sposób niebudzący wątpliwości będzie kształtować sytuację prawną adresatów przepisów (dotyczyć będzie ich praw i obowiązków). Stąd powinna znaleźć swój wyraz akcie o charakterze abstrakcyjnym i generalnym zawierającym normy powszechnie obowiązujące. Stąd właściwy minister powinien otrzymać upoważnienie do wydania **rozporządzenia** określającego wysokość maksymalnej stawki, a nie mającego jedynie wartość informacyjną, obwieszczenia. Wydając rozporządzenie minister powinien wziąć pod uwagę, jako wytyczne „dostępne dane rynkowe o kosztach świadczenia usług przechowywania przez przedsiębiorców prowadzących działalność polegającą na prowadzeniu hurtowni farmaceutycznych”. Przyjęcie, że wysokość opłaty znajdzie swój wyraz jedynie w obwieszczeniu ministra pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym systemem źródeł prawa. Oznacza, że obowiązek ponoszenia opłaty w określonej wysokości, nie będzie miał źródła w powszechnie obowiązującym przepisie.

Powyższych wątpliwości nie budzi sposób uregulowania – analogicznej do opłaty za strzeżenie i przechowywanie produktów leczniczych – opłaty za (usunięcie) strzeżenie i przechowywanie towarów wrażliwych z ustawy o systemie monitorowania.

W przypadku ustalenia wysokości opłaty z ustawy o systemie monitorowania dyrektor izby administracji skarbowej w **postanowieniu** ustalającym tą opłatę ma obowiązek zastosować art. 20 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym wysokość ma odpowiadać średniej cenie rynkowej usług w zakresie usuwania, strzeżenia i przechowywania środków transportu lub towarów na obszarze właściwości danej izby administracji skarbowej.

Wskazana w ustawie o systemie monitorowania maksymalna wysokość opłaty w każdym kolejnym roku kalendarzowym, ulega zmianie w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych (art. 20 ust. 4). W tym wypadku podanie do publicznej wiadomości maksymalnej stawki opłaty skorygowanej o wskaźnik w drodze **obwieszczenia** (art. 20 ust. 5) jest uzasadnione. Właściwy minister dokonuje bowiem jedynie czynności czysto „technicznej”. Przeliczenia maksymalnej wysokości opłaty w oparciu o obiektywny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. Innymi słowy, w przypadku rozwiązania przyjętego w ustawie o systemie monitorowania (inaczej niż w przypadku opłat z ustawy – Prawo farmaceutyczne) adresaci przepisów, nawet bez obwieszczenia ministra, są w stanie poznać maksymalną stawkę opłaty. Jest ona bowiem oparta o jednoznaczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, a nie o arbitralne ustalane wartości rynkowe.

**Propozycja poprawki** wzorowana jest na sposobie wyliczania opłaty przyjętym w *ustawie o systemie monitorowania*:

– w art. 6 w pkt 3:

a) w art. 37aza po ust. 1 dodaje się ust. ... w brzmieniu:

*„..... Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1 odpowiada średniej cenie rynkowej usług w zakresie strzeżenia i przechowywania produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobów medycznych przez przedsiębiorców prowadzących działalność polegającą na prowadzeniu hurtowni farmaceutycznych.”,*

b) w art. 37azc ust. 2 otrzymuje brzmienie:

*„2. Maksymalna stawka kwotowa opłaty, o której mowa w ust. 1, obowiązująca w danym roku kalendarzowym, ulega corocznie zmianie na następny rok kalendarzowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.”;*

21) art. 6 pkt 3 nowelizacji, art. 37a~~ze~~ ust. 6 ustawy – Prawo farmaceutyczne.

Wskazana jest zmiana ujednoznaczniająca odesłanie. Należy przyjąć, że naczelnik urzędu skarbowego sprzedaje produkty lecznicze w trybie przepisów dotyczących ruchomości ulegających szybkiemu zepsuciu (przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 109 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), a nie (także) kosztowności (przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 109 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

**Propozycja poprawki:**

- w art. 6 w pkt 3, w art. 37a~~ze~~ w ust. 6 wyrazy „art. 109 § 1” zastępuje się wyrazami „art. 109 § 1 pkt 1”;

22) art. 6 pkt 10 lit. b oraz art. 8 pkt 2 nowelizacji, art. 108 ust. 4a ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz art. 46a ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

Przepis art. 108 ust. 4a został dodany do opiniowanej ustawy na etapie prac w sejmowych komisjach pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem. Zawiera on materię wykraczającą poza treść projektu rządowego zgłoszonego do Sejmu.

Przepis ten zakłada że do określonych decyzji organów Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej nie stosuje się art. 61 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji). Są to, poza decyzjami mającymi związek z materią opiniowanej ustawy, także decyzje wydane w sprawach niebędących przedmiotem nowelizacji. Na przykład decyzje w sprawach naruszenia zakazu zbywania produktów leczniczych przez aptekę ogólnodostępną lub punkt apteczny hurtowni farmaceutycznej, innej aptece ogólnodostępnej lub innemu punktowi aptecznemu, czy też decyzje w sprawach niezaspokajania przez aptekę w sposób uporczywy potrzeb ludności w zakresie wydawania produktów leczniczych.

Zgodnie z Konstytucją treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materią projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji). Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt "innej" ustawy”.

W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek (...) nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”. W orzeczeniach wskazuje się również, że dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (K 3/98). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uzasadniane jest postawienie art. 108 ust. 4a zarzutu wykroczenia poza materię projektu wniesionego do Sejmu, a więc niezgodności z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Należy postulować ograniczenie brzmienia art. 108 ust. 4a do zmian rzeczywiście związanych z pierwotną materią opiniowanej ustawy.

Podobne uwagi związane z trybem uchwalenia przepisu należy odnieść także do art. 46a ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Również w tym przypadku przedmiotowy przepis został dodany do opiniowanej ustawy na etapie prac w sejmowych komisjach pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem. Zgodnie z art. 46a organy KAS współpracują z ministrem właściwym do spraw zdrowia i dokonują wymiany informacji, w tym danych objętych tajemnicą skarbową, oraz udostępniają nieodpłatnie te informacje, w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań (wszystkich ustawowych zadań, a nie tylko zadań związanych z materią opiniowanej ustawy).

23) art. 6 pkt 12 lit. b nowelizacji, art. 127b ust. 1a ustawy – Prawo farmaceutyczne.

Zgodnie z art. 37a ust. 8 Prawa farmaceutycznego przedsiębiorca jest obowiązany do przekazania **(1) na wezwanie organu kontrolującego** i **(2) w terminie przez niego wyznaczonym** dokumentację związaną z prowadzoną działalnością.

Przepis art. 127b ust. 1a Prawa farmaceutycznego ma sankcjonować wyżej opisany obowiązek. Zgodnie z tym przepisem kaze pieniężnej podlega przedsiębiorca, który nie przekazał na wezwanie organu określonej dokumentacji.

Jeżeli przepis wprowadzający sankcję karnoadministracyjną objąć miał w intencji ustawodawcy także przekazanie informacji w terminie późniejszym niż wynikający z wezwania wskazana jest odpowiednia poprawka.

Sformułowanie **propozycji poprawki** wymaga poznania stanowiska projektodawców co do potrzeby i merytorycznego kierunku zmiany (np. wysokości kary pieniężnej za przekazanie informacji po terminie).

24) art. ... nowelizacji, art. 138t ust. 8 ustawy o podatku akcyzowym.

Wskazana jest zmiana w ustawie o podatku akcyzowym, która w konsekwencji zmian ustawy o systemie monitorowania polegających na objęciu systemem przewozów kolejowych uaktualni art. 138t ust. 8 ustawy o podatku akcyzowym.

**Propozycja poprawki:**

– po art. 6 dodaje się art. ... w brzmieniu:

*„Art. .... W ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 43 z późn. zm.) w art. 138t ust. 8 otrzymuje brzmienie:*

*„8. Wpisu do rejestru nie dokonuje się, w przypadku gdy w wyniku sprzedaży wyrobów wskazanych w ust. 1 ich przewóz objęty został systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, o którym mowa w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 708 oraz z 2018 r. poz. 138 i ...), lub gdy sprzedaż potwierdzana jest fakturą.”;*

25) art. 7 nowelizacji, art. 106 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami.

Wskazana jest zmiana w przepisie stanowiącym o wyjątkach od zasady, iż kierowcą pojazdem uprzywilejowanym może jedynie osoba, która ukończyła specjalny kurs. Propozycja poprawki uwzględnia, że są to między innymi funkcjonariusze Służby Ochrony Państwa – zgodnie z nową ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, która zastąpiła dotychczasową ustawę z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 7, w ust. 3 wyrazy „Biura Ochrony Rządu” zastępuje się wyrazami „Służby Ochrony Państwa”;

26) art. 10–13 nowelizacji.

Opiniowana ustawa zawiera stosowne przepisy przejściowe dotyczące wpływu nowych przepisów ustawy o systemie monitorowania na stosunki powstałe pod działaniem przepisów dotychczasowych. Przewiduje zasadę stosowania przepisów dotychczasowych do przewozów towarów. Jednak w przypadku nakładania kar pieniężnych przewiduje zasadę stosowania ustawy „względniejszej” („nowej” – art. 11 i art. 12 albo „starej” – art. 13). W ten sposób

reguluje między innymi przypadki, do których znajdują zastosowanie art. 21 ust. 1 i 2, art. 24 ust. 1a, art. 25 i art. 30 ust. 4 ustawy o systemie monitorowania.

Powyżej opisane zasady nie regulują jednak wszystkich możliwych przypadków, w których konieczne jest rozstrzygnięcie ustawodawcy o wpływie nowych przepisów na stosunki powstałe pod działaniem przepisów dotychczasowych.

**Po pierwsze**, za niezamierzony błąd ustawodawcy należy uznać pominięcie w przepisach przejściowych zasad jakie mają rządzić intertemporalnym stosowaniem **art. 22 ust. 2** ustawy o systemie monitorowania, który w nowym brzmieniu przewiduje wyższą sankcję, za niedopełnienie obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 3 tej ustawy.

**Propozycja poprawki** zakłada, że w tym wypadku należy zastosować przepis względniejszy i przyjmuje zasadę dalszego działania przepisów dotychczasowych:

– *po art. 13 dodaje się art. ... w brzmieniu:*

*„Art. .... Do naruszeń obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się art. 22 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.”;*

**Po drugie**, należy zauważyć, że nowododawany **art. 22 ust. 1 pkt 3** sankcjonuje niedopełnienie zarówno „nowych” obowiązków z art. 12a ust. 3 i 4 jak i dotychczas niesankcjonowanego „starego” obowiązku z art. 15 ust. 3. Przepis art. 15 ust. 3 już w dotychczasowym brzmieniu nakłada obowiązek przedstawienia środków transportu do oddziału celnego w celu usunięcia zamknięć urzędowych. Nowe brzmienie art. 15 ust. 3 zostało jedynie doprecyzowane o wskazanie organu, któremu przedstawić należy środek transportu oraz zmodyfikowany został sposób wykonania obowiązku. Jeśli tak, to również w tym przypadku należy sformułować odpowiedni przepis przejściowy.

**Propozycja poprawki** zakłada, że w tym wypadku należy zastosować przepis względniejszy i przyjmuje zasadę dalszego działania przepisów dotychczasowych:

– *po art. 13 dodaje się art. ... w brzmieniu:*

*„Art. .... Do naruszeń obowiązku, o którym mowa w art. 15 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”;*

27) art. 11 i art. 12 nowelizacji.

Przepisy art. 11 oraz art. 12 opiniowanej ustawy w zakresie w jakim obejmują **art. 30 ust. 4** ustawy o systemie monitorowania powtarzają te same normy. Stąd art. 11 należy uznać za zbędny.

**Propozycja poprawki:**

– *skreśla się art. 11;*

28) art. 17 ust. 2 i art. 18 ust. 1 nowelizacji.

Zgodnie z niebudzącą wątpliwości regułą dotyczącą zasad obowiązywania rozporządzeń w związku ze zmianą przepisów ustawy, którą te rozporządzenia wykonują przyjmuje się, że jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego, zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, to akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego (zob. § 32 ust. 2 ZTP). Jeśli akt wykonawczy wydany na podstawie zmienianego przepisu upoważniającego **nie jest niezgodny** z nową albo znowelizowaną ustawą, można go **wyjątkowo** zachować czasowo w mocy do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie zmienionego przepisu upoważniającego (zob. § 33 ust. 1 ZTP).

Z przywołanymi zasadami należy skonfrontować przepisy czasowo utrzymujące w mocy rozporządzenia wydane na podstawie art. 13 ust. 8 ustawy o systemie monitorowania oraz art. 62 ust. 16 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

**Po pierwsze**, należy zauważyć, że opiniowana ustawa nie znowelizowała brzmienia art. 13 ust. 8 ustawy o systemie monitorowania oraz art. 62 ust. 16 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. W przywołanych przypadkach nie doszło więc do zmiany rodzaju aktu wykonawczego, zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz wytycznych dotyczących treści aktu. Tym samym rozporządzenia wydane na podstawie tych przepisów **nie utraciłby mocy obowiązującej także w przypadku, gdyby nie sformułowano odpowiednich przepisów przejściowych**. Na takie założenie wskazuje też analiza przedmiotowych upoważnień w kontekście innych przepisów nowelizowanych ustaw. Nawet jeśli przyjąć za prawidłową koncepcję tzw. pośredniej zmiany przepisów upoważniających



(co samo w sobie budzi wątpliwości), to nie sposób stwierdzić, iż w przedmiotowych przypadkach pośrednio zmienił się zakres spraw przekazanych do uregulowania i wytyczne dotyczące treści aktu. Przepis art. 13 ust. 8 ustawy o systemie monitorowania przekazuje do uregulowania aktem wykonawczym sposób dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzory dokumentów stosowanych w toku kontroli przewozu towarów. Materią opiniowanej ustawy nie była zmiana sposobu dokumentowania przeprowadzenia kontroli oraz zmiana wzorów dokumentów.

**Po drugie**, przyjęć należy, że dotychczasowe rozporządzenia, choć formalnie nie upadną (niezależnie czy ustawodawca sformułuje odpowiednie przepisy przejściowe, czy też takiej formuły zaniecha), to w dniu wejścia w życie opiniowanej ustawy staną się **niezgodne z przepisami ustaw, które wykonują**. Zmiany dokonane ustawą będą więc skutkować koniecznością zmiany rozporządzenia, nie ze względu na zamianę zakresu spraw przekazanych do uregulowania rozporządzeniem, a ze względu na włączenie do materii ustawy przewozu towarów koleją oraz przewozu produktów leczniczych. Właściwy minister będzie miał obowiązek dostosować stosowne rozporządzenie do aktualnego brzmienia ustawy w dniu wejścia w życie przepisów ustawowych. Niezrealizowanie tego obowiązku nie spowoduje jednak, że rozporządzenia stracą moc obowiązującą. Adresaci przepisów, w myśl ogólnych reguł interpretacji tekstów prawnych, nie zastosują jedynie (formalnie obowiązującego) sprzecznego z ustawą przepisu rozporządzenia.

„Utrzymanie w mocy” przedmiotowych rozporządzeń przepisem przejściowym jest więc po pierwsze, „bezcelowe”, po drugie, co równie istotne, niezasadne ze względu na zasadę, zgodnie z którą nie powinno utrzymywać się w mocy przepisów sprzecznych z ustawą upoważniającą (zob. § 33 ust. 1 ZTP).

Biorąc pod uwagę Zasady techniki prawodawczej oraz postulat pewności prawa i nakaz tworzenia jasnych i niesprzecznych przepisów należy rozważyć skreślenie art. 17 ust. 2 i art. 18 ust. 1 opiniowanej ustawy. Jednocześnie, z tych samych powodów, należy stwierdzić, że właściwy minister powinien wydać stosowne rozporządzenia z dniem wejścia w życie ustawy.

*Szymon Giderewicz*

*Główny legislator*