



Warszawa, dnia 9 lipca 2019 r.

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

**(druk nr 1222)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zasadniczym celem ustawy jest uszczelnienie systemu podatkowego w zakresie obrotu olejami opałowymi i olejami napędowymi przeznaczonymi do celów opałowych oraz pozostałymi ciekłymi paliwami opałowymi, zwanymi dalej „olejami opałowymi” lub „paliwami opałowymi”. Ustawa obejmuje systemem monitorowania dystrybucję olejów opałowych bez względu na status podmiotu nabywającego olej i bez względu na jego objętość w przesyłce, w tym wprowadza obowiązek rejestracji dla wszystkich podmiotów zużywających olej opałowy (także osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej). Ustawa zmierza także do zastąpienia obowiązku uzyskiwania papierowych oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego do celów opałowych systemem elektronicznym.

Zasadnicze zmiany skupiają się na nowelizacji ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (zwaną dalej „ustawą o systemie monitorowania”) oraz ustawy o podatku akcyzowym.

Zgodnie ze zmianami w ustawie o systemie monitorowania w szczególności:

- 1) systemem monitorowania objęty zostanie obok przewozu olejów opałowych także obrót olejami opałowymi, w tym obrót dokonywany bez ich fizycznego przemieszczenia, a także, pośrednio, zużycie tych wyrobów (w obowiązującym stanie prawnym obowiązek dokonywania czynności pozwalających na monitorowanie przewozu olejów opałowych, obejmuje przewóz olejów opałowych w ilości przekraczającej 500 litrów),

- 2) przepisy obejmą dystrybucję olejów opałowych bez względu na status podmiotów nabywających olej, czyli także osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej (w obowiązującym stanie prawnym system monitorowania obejmuje przewóz oleju opałowego jedynie do podmiotów gospodarczych),
- 3) podmioty zużywające olej opałowy oraz podmioty dokonujące sprzedaży oleju opałowego poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy podlegać będą obowiązkowi zgłoszenia rejestracyjnego przed dokonaniem pierwszej czynności z wykorzystaniem wyrobów akcyzowych przeznaczonych do celów opałowych (spod obowiązku rejestracji zostaną wyłączone podmioty nabywające oleje opałowe w punktach sprzedaży detalicznej w opakowaniach jednostkowych, których masa brutto nie przekracza 30 kg lub ich objętość nie przekracza 30 litrów w łącznej ilości nieprzekraczającej jednorazowo odpowiednio 100 kg lub objętości 100 litrów),
- 4) zostanie uproszczony system potwierdzania przeznaczenia oleju dla celów opałowych (zastąpienie papierowych oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego do celów opałowych systemem elektronicznym).

Zmiany w ustawie o podatku akcyzowym wprowadzają m. in.:

- 1) definicje zużywającego podmiotu olejowego, pośredniczącego podmiotu olejowego i umowy okresowej,
- 2) obowiązek dokonania zgłoszenia rejestracyjnego przez podmiot olejowy i pośredniczący podmiot olejowy,
- 3) regulacje dotyczące właściwości miejscowej organów skarbowych w sprawach rejestracji podmiotu zużywającego i podmiotu pośredniczącego,
- 4) uprawnienia organów skarbowych o charakterze weryfikacyjnym,
- 5) obowiązki podmiotów dokonujących obrotu olejami opałowymi,
- 6) zasady stosowania obniżonych stawek akcyzy dla olejów opałowych,
- 7) sposób postępowania w przypadku awarii systemu monitorowania przewozu i obrotu.

Ustawa modyfikuje również inne przepisy, które wpływać mogą na efektywność systemu monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów. Nowelizacja ustawy – Prawo farmaceutyczne poszerza katalog podmiotów, które mogą strzec i przechowywać zatrzymane produkty lecznicze, wyroby medyczne lub środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego, a także katalog danych zgłaszanych Głównemu Inspektorowi Farmaceutycznemu pozwalających identyfikować te produkty. Zmiany w ustawie – Prawo

o ruchu drogowym poszerzają kompetencje organów skarbowych dokonujących kontroli drogowych środków transportu (przyznanie uprawnień do zatrzymania dowodu rejestracyjnego kontrolowanego pojazdu). Zmiany w ustawie Kodeks karny skarbowy wprowadzają odpowiedzialność karnoskarbową za niedokonanie zgłoszenia rejestracyjnego uproszczonego (obowiązek zgłoszenia wynika z nowowprowadzanego art. 16a ustawy o podatku akcyzowym). Zgodnie ze zmianą Prawa energetycznego Prezes Urzędu Regulacji Energetyki będzie obowiązany do niezwłocznego powiadomienia naczelnika urzędu skarbowego o cofnięciu, wygaśnięciu albo zmianie koncesji dla podmiotu prowadzącego działalność w zakresie sprzedaży oleju opałowego.

Zmiany pozostałych ustaw (Ordynacji podatkowej, ustawy o opłacie skarbowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o Policji i ustawy o transporcie drogowym) w konsekwencji zmian ustawy o systemie monitorowania i ustawy o podatku akcyzowym uzupełniają i korygują stosowne przepisy.

Zasadniczy termin wejścia w życie ustawy został określony na dzień 1 września 2019 r. Zmiany w ustawie o podatku akcyzowym dotyczące obowiązków rejestracyjnych i właściwości organów mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Z tym dniem mają też wejść w życie zmiany w Prawie energetycznym (obowiązki informacyjne Prezesa URE), zmiany w Ordynacji podatkowej (uzupełnienie katalogu czynności sprawdzających o weryfikację zgłoszeń rejestracyjnych uproszczonych), zmiany w Kodeksie karnym skarbowym (przestępstwo niedokonania zgłoszenia rejestracyjnego uproszczonego) oraz zmiany w ustawie o opłacie skarbowej (zwolnienie od opłaty skarbowej pełnomocnictwa do złożenia zgłoszenia rejestracyjnego uproszczonego). We wcześniejszym terminie (po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia) ma też wejść w życie część zmian w ustawie o systemie monitorowania i w ustawie Prawo farmaceutyczne (m. in. zmiany związane z przewozem produktów leczniczych). Zmiany w ustawie – Prawo o ruchu drogowym dotyczące uprawnień do zatrzymania dowodu rejestracyjnego kontrolowanego pojazdu przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej mają wejść w życie od 1 stycznia 2020 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 83. posiedzeniu w dniu 4 lipca 2019 r. w oparciu o przedłożenie rządowe.

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Infrastruktury. Poprawki komisji miały na celu doprecyzowanie i uporządkowanie przepisów ustawy, a także uzupełnienie wprowadzanych regulacji o nowe rozwiązania merytoryczne. Poprawki komisji w szczególności:

- 1) zmieniły (zawęziły) definicję podmiotu nabywającego,
- 2) wprowadziły karę pieniężną za niewykonanie obowiązku określonego w art. 7c ustawy (nowy przepis art. 21 ust. 2d ustawy o systemie monitorowania),
- 3) zmieniły art. 21 ust. 3 ustawy o systemie monitorowania,
- 4) wprowadziły zmiany do Kodeksu karnego skarbowego (penalizacja braku dokonania zgłoszenia rejestracyjnego uproszczonego),
- 5) zrezygnowały ze zmiany art. 78a ustawy o podatku akcyzowym,
- 6) doprecyzowały przepisy przejściowe (art. 13, art. 14 i art. 17 ustawy),
- 7) zmodyfikowały termin wejścia w życie ustawy (uaktualniły termin w zakresie zmian, które pierwotnie miały wchodzić w życie z dniem 1 czerwca 2019 r.).

W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) nie zgłoszono dodatkowych poprawek.

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 5 lipca 2019 r.

## **III. Uwagi szczegółowe**

- 1) art. 6 nowelizacji, art. 56b § 2 Kodeksu karnego skarbowego.

Wskazana jest zmiana doprecyzowująca zmaniona przestępstwa z art. 56 § 2 Kodeksu karnego skarbowego – niedokonania zgłoszenia rejestracyjnego z art. 16b ustawy o podatku akcyzowym.

Zgodnie z art. 56 § 2 Kks, kto wbrew obowiązkom określonym w art. 16, art. 17 i art. 19 ustawy o podatku akcyzowym nie składa zgłoszenia rejestracyjnego, powiadomienia, zgłoszenia o zaprzestaniu prowadzenia działalności, albo nie zgłasza zmiany danych w nich

zawartych, albo składa je po terminie lub podaje w nich dane niezgodne ze stanem rzeczywistym, podlega karze grzywny do 120 stawek dziennych.

„Zgłoszenie rejestracyjne uproszczone” z art. 16b ustawy o podatku akcyzowym jest odrębną (inną) instytucją prawną niż „zgłoszenie rejestracyjne” z art. 16 tej ustawy. Stąd zmiana brzmienia art. 56b § 2 Kks nie powinna ograniczać się do wskazania nowej jednostki redakcyjnej (art. 16b), ale także powinna obejmować wskazanie wprost na „zgłoszenie rejestracyjne uproszczone” (obok „zgłoszenia rejestracyjnego”, „powiadomienia”, „zgłoszenia o zaprzestaniu prowadzenia działalności”).

### **Propozycja poprawki:**

– *art. 6 otrzymuje brzmienie:*

*„Art. 6. W ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1958, 2192, 2193, 2227 i 2354 oraz z 2019 r. poz. 694) w art. 56b § 2 otrzymuje brzmienie:*

*„§ 2. Kto wbrew obowiązkom określonym w art. 16, art. 16b, art. 17 i art. 19 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym nie składa zgłoszenia rejestracyjnego, zgłoszenia rejestracyjnego uproszczonego, powiadomienia, zgłoszenia o zaprzestaniu prowadzenia działalności, albo nie zgłasza zmiany danych w nich zawartych, albo składa je po terminie lub podaje w nich dane niezgodne ze stanem rzeczywistym, podlega karze grzywny do 120 stawek dziennych.”;*

2) art. 9 pkt 1 lit. c i d, pkt 2 i pkt 3 nowelizacji, art. 37av ust. 16, art. 37ax, art. 37ay i nast. Prawa farmaceutycznego.

Wskazane są poprawki zapewniające spójność w zakresie *vacatio legis* wprowadzanych regulacji (tak aby w jednym terminie wchodziły w życie wszystkie przepisy, z których wynikać ma norma prawna wyznaczająca konkretne zachowania adresatów).

Nowe przepisy Prawa farmaceutycznego, wchodzące w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, odwołują się do ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi. Tymczasem ustawa o takim tytule znajdzie się w obowiązującym porządku prawnym z dniem 1 września 2019 r. (należy założyć, że będzie to termin późniejszy). Aby uniknąć odesłań w ustawie – Prawo farmaceutyczne (w okresie pomiędzy dniem następującym po czternastym dniu od

dnia ogłoszenia, a 31 sierpnia 2019 r.) do „nieistniejących” przepisów (nie będzie obowiązywać ustawa o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi) wskazane są poniższe modyfikacje przepisów.

**Propozycja poprawek:**

1) w art. 9:

a) w pkt 1:

– lit. c otrzymuje brzmienie:

„c) w ust. 16 w zdaniu pierwszym:

- wyrazy „ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2332)” zastępuje się wyrazami „ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 2332 oraz z 2019 r. poz. 730 i ...)”,
- na końcu dodaje się wyrazy „, zwanej dalej „ustawą o systemie monitorowania”,
- w lit. d, w ust. 16a wyrazy „ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi” zastępuje się wyrazami „ustawy o systemie monitorowania”,

b) w pkt 2:

- po wyrazach „użyte w” dodaje się wyrazy „art. 37av w ust. 16 w zdaniu drugim,”,
- wyrazy „ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi” zastępuje się wyrazami „ustawy o systemie monitorowania”,

c) w pkt 3 wyrazy „ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi” zastępuje się wyrazami „ustawy o systemie monitorowania”;

2) w art. 19 w pkt 1 wyrazy „art. 9” zastępuje się wyrazami „art. 9 pkt 1 lit. a, lit. b, lit. c tiret drugie i lit. d oraz pkt 2–5”;

- 3) art. 11 pkt 2 lit. b oraz pkt 7 lit. g nowelizacji, art. 14 ust. 9 oraz art. 89 ust. 20 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym.

Wskazana jest poprawka zapewniająca spójność w zakresie wejścia w życie przepisów wprowadzanych opiniowaną ustawą (tak aby w jednym terminie wchodziły w życie wszystkie przepisy, z których wynikać ma norma prawna wyznaczająca konkretne zachowania adresatów).

Zmiana art. 89 ust. 20 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym ma wejść w życie 1 września 2019 r. Tymczasem art. 14 ust. 9 tej ustawy (w nowym brzmieniu) – czyli artykuł odsyłający do art. 89 ust. 20 pkt 1 – ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

**Propozycja poprawki (w przypadku nieprzyjęcia propozycji poprawki z uwagi nr 4):**

- w art. 19 w pkt 2 wyrazy „art. 11 pkt 1–6” zastępuje się wyrazami „art. 11 pkt 1, pkt 2 lit. a i pkt 3–6”;

- 4) art. 19 nowelizacji.

Przepis końcowy ustawy zakłada, że część nowowprowadzanych rozwiązań wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, a więc w terminie zasadniczo krótszym niż standardowy czternastodniowy okres „spoczywania” ustawy.

Odpowiednia *vacatio legis* ma umożliwić adresatom ustawy zapoznanie się z nowymi regulacjami prawnymi i pozwolić im na dostosowanie się do zmieniającego się stanu prawnego. Tak rozumiany nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis* jest niebudzącym wątpliwości elementem koncepcji państwa prawnego i szczególnie mocno znajduje swe oparcie w zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jako jedna z dyrektyw prawidłowej legislacji, której stosowanie jest obowiązkiem prawodawcy.<sup>1</sup> Jak wielokrotnie podkreśla Trybunał Konstytucyjny, z zasady państwa prawnego wynika konieczność stosowania odpowiedniego terminu wejścia w życie ustawy, tak by jej adresaci mogli w należyty sposób przygotować się do jej wymogów i nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne.<sup>2</sup>

Standard wejścia w życie ustawy to okres 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przyjmuje ten okres jako założenie wyjściowe przy badaniu

---

1) Zob. wyrok TK z dnia 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09 oraz wyroki TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, z dnia 15 lutego 2005 r., K 48/04 i z dnia 28 października 2009 r., K 32/08.

2) Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., K 12/03.

konstytucyjności przepisów<sup>3</sup>. Taki okres wyznacza też ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jedynie w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni.

Szczególne konstytucyjne zasady rządzące zarówno samą długością okresu spoczywania ustawy, jak i przesłankami umożliwiającymi skrócenie *vacatio legis* odnosić należy do ustaw ingerujących zasadniczo w prawa i wolności obywatelskie, w tym do przepisów **prawa karnego, przepisów prawa gospodarczego oraz przepisów prawa podatkowego**.<sup>4</sup>

W świetle powyższych uwag za niespełniające standardów odpowiedniej *vacatio legis* należy uznać wejście w życie, **z dniem następującym po dniu ogłoszenia**, przepisów przewidujących **obowiązek złożenia zgłoszenia rejestracyjnego uproszczonego i aktualizacji zgłoszenia rejestracyjnego uproszczonego** przez podmioty zużywających olej opałowy (również osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej) oraz podmioty sprzedające olej opałowy poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, **sankcjonowany** (również od dnia następującego po dniu ogłoszenia) **jako przestępstwo karnoskarbowe** na podstawie zmienianego art. 56b § 2 Kodeksu karnego skarbowego.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 19 skreśla się pkt 2.

*Szymon Giderewicz*

*Główny legislator*

---

3) Zob. orzeczenie TK z dnia 11 września 1995 r., P 1/95 oraz wyroki TK z dnia 3 października 2001 r., K 27/01 i z dnia 20 stycznia 2010 r. Kp 6/09.

4) Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011, str. 40.