

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 16 kwietnia 2018 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu
towarów oraz niektórych innych ustaw**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 1 w pkt 3 w lit. b, w pkt 9 skreśla się wyraz „odpowiednio”;
- 2) 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”;
- 3) 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”;
- 4) w art. 1:
 - a) pkt 11 otrzymuje brzmienie:
„11) w art. 10 ust. 4 otrzymuje brzmienie:
„4. W przypadku nieotrzymania przez kierującego, o którym mowa w art. 2 pkt 2 lit. a, numeru referencyjnego, dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokumentu, o którym mowa w art. 3 ust. 7, kierujący jest obowiązany odmówić rozpoczęcia przewozu towaru.”;
 - b) dodaje się pkt 31 w brzmieniu:

„31) w art. 32 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli rozpoczęcia przewozu towaru przez kierującego, o którym mowa w art. 2 pkt 2 lit. a, bez numeru referencyjnego, dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokumentu, o którym mowa w art. 3 ust. 7, kierujący podlega karze grzywny w wysokości od 5000 do 7500 zł.”;

5) w art. 1 w pkt 26, ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. W przypadku gdy towar był przewożony ze składu podatkowego w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym i podatek akcyzowy oraz należny podatek od towarów i usług zostały wpłacone przez podmiot wysyłający a ujawnione nieprawidłowości są wynikiem oczywistego błędu i dotyczą zgłoszonych przez podmiot wysyłający, podmiot odbierający albo przewoźnika danych innych niż dotyczące towaru, z wyjątkiem numeru rejestracyjnego środka transportu, o którym mowa w art. 2 pkt 11 lit. a, odpowiednio, na podmiot wysyłający, podmiot odbierający albo przewoźnika nakłada się karę pieniężną w wysokości 2000 zł.”;

6) 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”;

7) w art. 6 w pkt 3, w tytule rozdziału 2c wyrazy „, których dostępność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest zagrożona” zastępuje się wyrazami „zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”;

8) w art. 6 w pkt 3, w art. 37aw w ust. 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) numer identyfikacji podatkowej (NIP);”;

9) 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.”;

10) w art. 6 w pkt 3:

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

„1a. 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.”,

– w ust. 3 wyraz „opłat” zastępuje się wyrazem „opłaty”;

11) w art. 6 w pkt 3, w art. 37aze w ust. 6 wyrazy „art. 109 § 1” zastępuje się wyrazami „art. 109 § 1 pkt 1”;

12) po art. 6 dodaje się art. 6a w brzmieniu:

„Art. 6a. 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.”.”;

- 13) w art. 7, w ust. 3 wyrazy „Biura Ochrony Rządu” zastępuje się wyrazami „Służby Ochrony Państwa”;
- 14) skreśla się art. 11;
- 15) 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”;
- 16) po art. 13 dodaje się art. 13a w brzmieniu:

„Art. 13a. 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.”;
- 17) w art. 15 wyrazy „, których dostępność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest zagrożona” zastępuje się wyrazami „zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

MARSZAŁEK SENATU

Stanisław KARCZEWSKI

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 16 kwietnia 2018 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw i uchwalił do niej 17 poprawek.

Poprawka nr 1 skreśla zbędny wyraz, który w sposób nieuzasadniony, może ograniczyć definicję przewozu towarów. 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.

Poprawka nr 2 ma charakter porządkujący. Ujednocila przepisy art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. h oraz ust. 4 pkt 2 lit. ea z przepisami art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. i oraz art. 3 ust. 4 pkt 2 lit. f ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (po zmianach przewidzianych rozpatrzoną nowelizacją – ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów), zwanej dalej ustawą o systemie monitorowania. Propozycja poprawki uwzględnia, że towary klasyfikowane w pozycji 3814 Nomenklatury Scalonej są objęte przepisami ustawy, jedynie gdy zawierają alkohol etylowy.

Poprawka nr 3 we właściwy sposób określa relacje pomiędzy przepisami materialnymi, a przepisami upoważniającymi ustawy o systemie monitorowania. Senat uznał za zasadne doprecyzowanie, że regulacje uelastyczniające system monitorowania zawarte w art. 7b ust. 1 i art. 7c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania mają wprowadzać określone odrębności od reguł ogólnych, jedynie w przypadkach określonych w fakultatywnych przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 7b ust. 2 i art. 7c ust. 2. 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 ujednocila te rozwiązania, z rozwiązaniami przyjętymi w art. 7a (i przepisie upoważniającym z art. 9 ust. 7), 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 brzmieniu uchwalonym przez Sejm przepis ten jest bowiem skierowany do wszystkich adresatów ustawy. Tymczasem, także wobec niedostatecznej określoności art. 7c ust. 1 (odesłanie do odrębnych przepisów), za zasadne 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.

Poprawka nr 4 przesądza, że maszynista nie odpowie za wykroczenie, jeśli rozpocznie przewóz towarów koleją bez numeru referencyjnego lub dokumentu potwierdzającego przesunięcie wewnątrzmagazynowe. W związku z objęciem systemem monitorowania przewozu towarów koleją rozpatrzona przez Senat ustawa przyjęła założenie, że maszynista, w przypadku nieotrzymania numeru referencyjnego lub dokumentu potwierdzającego przesunięcie wewnątrzmagazynowe, nie będzie obowiązany (inaczej niż kierowca samochodu) do odmówienia rozpoczęcia przewozu towarów koleją. Pomimo wyłączenia obowiązku odmowy przewozu, maszynista w dalszym ciągu będzie miał obowiązek posiadać numer referencyjny lub dokument potwierdzający przesunięcie wewnątrzmagazynowe w momencie rozpoczęcia przewozu towaru (art. 10 ust. 3 ustawy o systemie monitorowania), a w przypadku rozpoczęcia przewozu bez numeru referencyjnego lub dokumentu potwierdzającego przesunięcie wewnątrzmagazynowe, podlegać będzie karze grzywny w wysokości od 5.000 do 7.500 zł. (art. 32 ustawy o systemie monitorowania). Specyfika przewozów kolejowych, w opinii Senatu, uzasadnia wyłączenie odpowiedzialności wykroczeniowej maszynisty w takim przypadku.

Poprawka nr 5 ujednotacza przepisy ustawy oraz redaguje je we właściwy sposób. Doprecyzuje, że wskazanie numeru rejestracyjnego środka transportu dotyczy numeru rejestracyjnego pojazdu samochodowego (odsyła do art. 2 pkt 11 lit. a ustawy o systemie monitorowania) oraz nadaje nowe brzmienie przepisowi (rezygnuje z wydzielenia jako odrębnej jednostki redakcyjnej fragmentu przepisu dotyczącego sankcji pieniężnej).

Poprawki nr 6 i 15 przewidują, że w przypadku braku zgłoszenia do rejestru, ujawnionego nie podczas kontroli „na drodze”, a podczas postępowania podatkowego (kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej), nie dojdzie do wymierzenia kary pieniężnej,

jedynie, jeżeli nie doszło do uszczuplenia **zarówno** w podatku VAT jaki i w podatku akcyzowym , a nie jedynie jeżeli nie doszło do uszczuplenia w jednym z tych podatków. 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, jest brak uszczuplenia w jednym ze wskazanych podatków. Poprawka eliminuje niezamierzony błąd ustawodawcy. 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). Poprawki obejmują zarówno przepis art. 30 ust. 4 ustawy o systemie monitorowania, jak i przepis przejściowy z art. 12 rozpatrzonej ustawy. Nie obejmują przepisu przejściowego z art. 11 rozpatrzonej ustawy, skreślonego poprawką nr 14.

Poprawki nr 7 i 17 ujednolicają tytuł rozdziału 2a Prawa farmaceutycznego z przepisem materialnym art. 37av ust. 14 tej ustawy.

Poprawka nr 8 uwzględnia nowe brzmienie przepisu wprowadzone wraz z wejściem w życie Konstytucji Biznesu. 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).

Poprawka nr 9 poszerza zakres przepisu zgodnie z intencją ustawodawcy. Według art. 37aw Prawa farmaceutycznego, w brzmieniu uchwalonym przez Sejm, czynność prawna polegająca na zbyciu produktów leczniczych, określonych w obwieszczeniu, o którym mowa w art. 37av ust. 14 Prawa farmaceutycznego, z naruszeniem przepisu art. 37av ust. 1 tej ustawy jest nieważna. Z art. 37aw wynika więc, że nieważną będzie zbycie 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 zostałyby objęta natomiast zbycie, którego zamiar co prawda zgłoszono, ale (1) dokonane przed upływem terminu na zgłoszenie sprzeciwu od zamiaru zbycia, albo (2) dokonane wbrew sprzeciwowi Głównego Inspektora Farmaceutycznego. Aby uniknąć takiego, w opinii Senatu nieuzasadnionego, zawężenia należy wprowadzić poprawkę, która

w sposób jednoznaczny przesądzi, że nieważna z mocy prawa będzie nie tylko czynność prawna polegająca na zbyciu produktów leczniczych bez dokonania zgłoszenia do Głównego Inspektora Farmaceutycznego, ale także przed upływem terminu na wyrażenie sprzeciwu na dokonanie czynności przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego lub pomimo takiego sprzeciwu. Poprawka odwzorowuje już obowiązujące regulacje Prawa farmaceutycznego dotyczące cofnięcia zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej (art. 81 ust. 1 pkt 2) oraz kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązków, o których mowa w art. 78a prawa farmaceutycznego (art. 127b ust. 1 pkt 1).

Poprawka nr 10 zakłada, że wysokość opłaty za strzeżenie i przechowywanie produktów leczniczych, kształtowana postanowieniem Głównego Inspektora Farmaceutycznego, powinna odpowiadać wysokości stawek rynkowych przy uwzględnieniu maksymalnej stawki opłaty wynikającej wprost z ustawy, modyfikowanej o wskaźnik inflacji. Zgodnie z rozpatrzoną przez Senat ustawą wysokość opłaty za strzeżenie i przechowywanie produktów leczniczych ustala postanowieniem Główny Inspektor Farmaceutyczny (art. 37aza ust. 1 Prawa farmaceutycznego). Kwota „bazowa” maksymalnej wysokości opłaty to 150 zł za dobę za miejsce w powierzchni magazynowej (art. 37azc ust. 1 Prawa farmaceutycznego). 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 Prawa farmaceutycznego). Właściwy minister ogłasza maksymalną stawkę opłaty co roku w drodze obwieszczenia (art. 37azc ust. 3 Prawa farmaceutycznego). W opinii Senatu tak ukształtowane zasady ustalania wysokości opłaty budzą uzasadnione 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). 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”. Taka „decyzja” ministra co do maksymalnej wysokości stawki opłaty będzie kształtować sytuację prawną adresatów przepisów (dotyczyć będzie ich praw i obowiązków). Stąd powinna znaleźć swój wyraz w akcie o charakterze abstrakcyjnym i generalnym zawierającym normy powszechnie obowiązujące (jeśli tak, to właściwy minister powinien otrzymać upoważnienie do wydania

rozporządzenia) albo – alternatywnie – w akcie o charakterze konkretnym i indywidualnym (w tym przypadku w postanowieniu Głównego Inspektora Farmaceutycznego). Przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym maksymalna wysokość opłaty uwzględniająca ceny rynkowe znajdzie swój wyraz jedynie w obwieszczeniu ministra pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym systemem źródeł prawa. Poprawka Senatu wzorowana jest na sposobie wyliczania opłaty za strzeżenie i przechowywanie produktów przyjętym w ustawie o systemie monitorowania. Właściwy organ ustalając opłatę w konkretnej sprawie bierze pod uwagę ceny rynkowe. Wskazana w ustawie maksymalna wysokość opłaty ulega zmianie, w każdym kolejnym roku kalendarzowym, w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych. W tym wypadku podanie do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia maksymalnej stawki opłaty skorygowanej o wskaźnik inflacji jest uzasadnione. Właściwy minister dokonuje bowiem jedynie czynności czysto „technicznej”. Przeliczenia maksymalnej wysokości opłaty w oparciu o obiektywny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Poprawka nr 11 koryguje niejednoznaczne odesłanie. Należy przyjąć, iż 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).

Poprawka nr 12 w konsekwencji objęcia systemem monitorowania przewozów kolejowych dokonuje zmiany przepisów w ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym uaktualniającej brzmienie art. 138t ust. 8 tej ustawy.

Poprawka nr 13 uwzględnia nowe brzmienie przepisu wprowadzone 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.

Poprawka nr 14 skreśla przepis będący powtórzeniem normy wyrażonej już w art. 12 ustawy.

Poprawka nr 16 dodaje niezbędny przepis przejściowy. Rozpatrzona przez Senat ustawa zawiera przepisy przejściowe dotyczące wpływu nowych przepisów ustawy o systemie monitorowania na stosunki powstałe pod działaniem przepisów dotychczasowych. 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. Rozpatrzona ustawa nie reguluje jednak wszystkich możliwych przypadków, w których konieczne jest rozstrzygnięcie ustawodawcy o wpływie nowych przepisów na stosunki powstałe pod działaniem przepisów dotychczasowych. 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. Poprawka zakłada, że w tym wypadku należy zastosować przepis względniejszy i przyjmuje zasadę dalszego działania przepisów dotychczasowych.