



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 2666
Warszawa, 2 czerwca 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Panie Marszałku,

Powiadam Pana Marszałka, że działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 15 maja 2026 r.**

- o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz niektórych innych ustaw.

W załączeniu przesyłam umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie tej ustawy przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w tej sprawie upoważniam Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Pana Zbigniewa Boguckiego.

Z poważaniem

(-) Karol Nawrocki



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 2 czerwca 2026 r.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania **ustawy z dnia 15 maja 2026 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi oraz niektórych innych ustaw.**

Uzasadnienie

Pismem z dnia 15 maja 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji RP, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 15 maja 2026 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi oraz niektórych innych ustaw, zwaną dalej „ustawą”.

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 13 lutego 2026 r. jako przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2272). W dniu 12 marca 2026 r. odbyło się I czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu a następnie projekt został skierowany do prac w Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Infrastruktury. Sprawozdanie Komisji zostało przyjęte w dniu 26 marca 2026 r. (druk sejmowy nr 2386). Sejm RP uchwalił ustawę na 55 posiedzeniu w dniu

17 kwietnia 2026 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 236 posłów, 194 posłów było przeciw i nikt się nie wstrzymał od głosu.

Na 58 posiedzeniu w dniu 7 maja 2026 r. po rozpatrzeniu ustawy Senat RP (druki nr 694 i 694 A) zgłosił poprawki do ustawy. W dniu 15 maja 2026 r. Sejm przyjął poprawki Senatu. W tym samym dniu ustawa została przekazana do podpisu Prezydenta RP.

Uchwalona ustawa zmienia przepisy obowiązującej ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 1218), dalej jako „ustawa SENT”. Celem uchwalonej nowelizacji jest w zamierzeniu projektodawcy, tj. Ministerstwa Finansów „dalsze uszczelnienie systemu podatkowego oraz uregulowanie bądź doszczegółowienie rozwiązań dotyczących przetwarzania i udostępniania danych pomiędzy organami administracji publicznej w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań” poprzez objęcie systemem monitorowania przewozów SENT - betonu towarowego oraz jego mieszanek w rozumieniu art. 3 ust. 2 pkt 1b nowelizacji ustawy SENT. Ministerstwo Finansów w uzasadnieniu do projektu ustawy zauważyło zwiększone ryzyko występowania przestępstw skarbowych, których celem jest zaniżanie zobowiązań podatkowych w obrocie betonem towarowym poprzez unikanie opodatkowania podatkiem VAT od realizowanej sprzedaży powołując się m.in. na dane pochodzące z plików JPK VAT oraz szacunki zamieszczone w raporcie Spectis „Rynek betonu towarowego w Polsce 2024-2029”. Zdaniem projektodawcy wprowadzenie do porządku prawnego uchwalonej ustawy powinno w znacznym stopniu zredukować nieuczciwe praktyki podmiotów funkcjonujących w branży betoniarskiej. Dodatkowym pozytywnym zjawiskiem będzie wzmocnienie nadzoru (w toku wykonywania kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej) nad przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego w branżach pokrewnych, które wykorzystują beton w ramach wykonywania swojej działalności.

W zamierzeniu projektodawców uchwalona ustawa ma spowodować wzrost dochodów budżetu państwa m.in. z tytułu podatku VAT o ok. 1,2 mld zł rocznie, gdyż na tyle szacowana jest luka podatkowa w branży betoniarskiej.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

Uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 15 maja 2026 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi

oraz niektórych innych ustaw w jej obecnym kształcie budzi uzasadnione wątpliwości związane przede wszystkim z rozszerzeniem monitoringu przewozów SENT na kolejną gałąź polskiej gospodarki mimo złych doświadczeń wynikających z rozszerzenia tego systemu na przewozy obuwia i odzieży, a co miało miejsce w marcu br.¹

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że uchwalona ustawa ma niewątpliwie charakter podatkowy, gdyż fiskalizuje ona przemieszczanie betonu towarowego oraz jego mieszanek w obrębie kraju poddając go systemowi monitorowania SENT na potrzeby uszczelnienia wymiaru i poboru podatku od towarów i usług (VAT). Celem nałożenia monitoringu, czyli stosowania obowiązku geolokalizacji pojazdu z towarem, jest zapewnienie budżetowi państwa dochodów od faktycznie dokonywanej sprzedaży, co jest możliwe w wyniku kompleksowego śledzenia ruchu towaru od producenta do jego odbiorcy końcowego. Z uzasadnienia do pierwotnej wersji projektu ustawy SENT z 2017 r. wynika, że ma ona na celu chronić legalny handel towarami uznanymi w wyniku przeprowadzonych analiz przez krajowego prawodawcę za „wrażliwe”, ułatwiać walkę z „szarą strefą” oraz ograniczyć poziom uszczupień w kluczowych dla budżetu państwa podatkach, tj. podatku od towarów i usług (VAT) oraz podatku akcyzowym, a także zwiększyć skuteczność kontroli w obszarach obarczonych istotnym ryzykiem naruszenia obowiązujących przepisów. Ustawa SENT została zaprojektowana jako narzędzie do walki z nieuczciwymi podmiotami dokonującymi nielegalnego obrotu paliwami płynnymi, alkoholem całkowicie skażonym oraz suszem tytoniowym, bez odprowadzania do budżetu państwa należnych podatków, dokonujących wyłudzeń niezapłaconych podatków.²

Analiza rozwiązań przygotowanych przez rząd wzbudza jednakże uzasadnione wątpliwości odnośnie braku proporcjonalności nakładanych obowiązków na przewoźników oraz represyjności mechanizmów karania przedsiębiorców, co jest związane m.in. ze zmianą przepisów dotyczących samego mechanizmu nakładania kar pieniężnych za uchybienia wymogom ustawy. Uchwalone zmiany w ustawie SENT nie dotyczą tylko rozszerzenia systemu na dostawców betonu towarowego i jego mieszanek, ale przede wszystkim dotyczą tych przedsiębiorców, którzy już teraz są obowiązani do korzystania z systemu SENT jak np.

¹ Obowiązek ten został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 11 marca 2026 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wyłączenia niektórych obowiązków w zakresie zgłoszeń przewozu towarów (Dz. U. poz. 339). Rozporządzenie weszło w życie z dniem 17 marca 2026 r.

² Sejm VIII kadencji, druk nr 1244.

przewoźnicy paliw opałowych, alkoholu, odpadów, suszu tytoniowego czy też produktów leczniczych i rolnych. I to te zmiany wzbudzają zasadnicze wątpliwości.

Podatkowy charakter uchwalonej regulacji, w tym w szczególności zasady nakładania i egzekwowania kar pieniężnych przewidzianych ustawą (zmiany w art. 21, art. 22, art. 22a, art. 24 i art. 26 ustawy) wraz z obowiązkiem odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622) zawartym w art. 26 ust. 5 ustawy o SENT, sprawiają, że ocena przedłożonej do podpisu Prezydenta ustawy musi być dokonywana według tych samych kryteriów, co i ustawy podatkowe. W tej konkretnej sprawie związane jest to m.in. ze zbyt krótkim *vacatio legis* (3 miesiące) oraz wejściem w życie przepisów w trakcie roku podatkowego, a co jest niekorzystnym rozwiązaniem dla podatników. Nie można nie zauważyć, że nawet sami autorzy projektu w jego uzasadnieniu wyraźnie wskazali, że przepis art. 68b ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.) przyjmuje, że dla wejścia w życie aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, przewidziany jest nie krótszy niż 6 miesięczny termin wejścia w życie ustawy od dnia jej ogłoszenia a mimo to terminu nie dochowali powołując się na „ważny interes publiczny” (art. 68b ust. 2 powołanej ustawy). Należy podkreślić, że jakkolwiek zasada ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* dla przepisów powszechnie obowiązujących nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, to jednak w odniesieniu do ustaw o charakterze podatkowym i ewidentnie nakładających nowe obowiązki na przedsiębiorców ustawodawca ma obowiązek przestrzegania zasad przyzwoitej legislacji. Zapewnienie minimalnego okresu dostosowawczego dla adresatów norm jest tutaj niezbędnym wymogiem do zastosowania przez ustawodawcę. Na tę właśnie kwestię zwracano uwagę w trakcie II czytania a mimo to większość sejmowa zignorowała obowiązujące prawo i wymogi związane ze szczególną starannością związaną z uchwalaniem ustaw podatkowych.

Negatywna ocena uchwalonej ustawy wynika jednak przede wszystkim ze zmiany zasad wymierzania kar pieniężnych za naruszenie wymogów stosowania systemu monitoringu przewozów SENT. Zamierzeniem projektodawcy było uchylenie zawartego w dotychczasowych przepisach art. 21 ust. 3, art. 22 ust. 3, art. 22a ust. 2 i art. 24 ust. 1a i 3 ustawy o SENT obowiązku badania w trakcie postępowania o nałożenie kary pieniężnej przez naczelnika urzędu celno-skarbowego przesłanek odstąpienia od nałożenia tej kary w postaci „ważnego interesu podmiotu” lub „interesu publicznego”. Rząd zaproponował, by odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej warunkowane było jedynie okolicznościami sprawy (nowy art. 26

ust. 2a). I tak w przypadku, gdy okoliczności sprawy i dowody będą wskazywać, że podmiot (na który miałyby być nałożona kara pieniężna) dokonał zgłoszenia do rejestru SENT, ale w tym zgłoszeniu ujawniono nieprawidłowości, to organ na wniosek podmiotu będzie mógł odstąpić od nałożenia kary pieniężnej. Warunkiem takiego odstąpienia miała być sytuacja, w której zgłoszenie zostało dokonane zgodnie z art. 5–7 ustawy SENT, tj. w przypadku przewozu przed rozpoczęciem tego przewozu, a nieprawidłowości w zgłoszeniu są wynikiem oczywistej omyłki i obejmują dane inne niż dotyczące towaru, numeru rejestracyjnego drogowego środka transportu, numeru lokalizatora albo numeru urządzenia do przekazywania danych geolokalizacyjnych środka transportu lub tych danych.

Jak argumentował rząd w uzasadnieniu do ustawy: „Decyzja wydawana na podstawie ustawy SENT winna rozstrzygać, czy zaistniały okoliczności do nałożenia kary pieniężnej, a jeśli tak, to powinna być taka sama dla każdego podmiotu, który dopuścił się tego naruszenia. Dzięki temu, mając na względzie cele sankcji administracyjnych, tj. prewencja administracyjna, zapewnione zostaną jednolite standardy traktowania podmiotów.”. I dalej „(...) Cechą charakterystyczną sankcji administracyjnych, w tym kar pieniężnych, jest również to, że w razie stwierdzenia stanu niezgodnego z prawem (niedopełnieniu obowiązków, naruszeniu zakazów itp.) stosowane są one niemal automatycznie z mocy ustawy, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej (w oderwaniu od winy i okoliczności czynu). Taki jest również charakter kar pieniężnych nakładanych w oparciu o ustawę SENT na podmioty odpowiedzialne za realizację wynikających z niej obowiązków. Trudno natomiast mówić o prewencyjnym i represyjnym charakterze kary administracyjnej, jeżeli niezależnie od wagi i ciężaru stwierdzonego naruszenia okoliczność związana z interesem publicznym determinuje samą karę i zasadność jej nałożenia. Przyjęcie zaproponowanego rozwiązania pozwoli organom KAS usprawnić realizację ich ustawowych zadań, nie pozbawiając jednocześnie podmiotów uczestniczących w systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi możliwości skorzystania z przysługujących im ulg i ułatwień. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku nałożenia kary pieniężnej podmiot, na który kara ta zostanie nałożona, może ubiegać się o udzielenie ulgi w spłacie tej kary, tj. o odroczenie terminu płatności, rozłożenie na raty, umorzenie w całości lub w części, uzasadniając to ważnym interesem podmiotu lub interesem publicznym. Takie rozwiązanie – weryfikacja przesłanek ważnego interesu podmiotu lub interesu publicznego na etapie wniosku o zastosowanie ulgi w spłacie nałożonej kary pieniężnej – jest spójne zarówno z Ordynacją podatkową, jak i Kodeksem postępowania administracyjnego. Z uwagi na wątpliwości, czy do

udzielania ulg w spłacie mają zastosowanie przepisy – Ordynacji podatkowej czy też Kodeksu postępowania administracyjnego, zaproponowana została zmiana doprecyzowująca w art. 26 ust. 5, zgodnie z którą do ulg w spłacie kar pieniężnych (analogicznie jak do nakładania tych kar) stosować się będzie odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej.”.

Podsumowując, w nowym modelu karania zaproponowanym przez rząd organ wydający decyzję o nałożeniu kary administracyjnej na podstawie ustawy SENT miałby rozstrzygać jedynie o tym czy istnieją przesłanki (okoliczności) do nałożenia kary bez analizy innych okoliczności sprawy. Dopiero po nałożeniu kary pieniężnej i uprawomocnieniu się decyzji organ będzie miał możliwość w osobnym postępowaniu egzekucyjnym zdecydować o udzieleniu ulgi w spłacie takiej kary. Gdyby ustawa miała wejść w życie w wersji uchwalonej przez Sejm to ustanie prawna możliwość odstąpienia od kary w wielu tych sytuacjach, w których dziś organy KAS oraz sądy administracyjne dostrzegają i stosują taką możliwość. Jest rzeczą zrozumiałą, że w praktyce stosowania prawa zdarzają się przypadki, w których karanie legalnie działających podmiotów wysokimi karami pieniężnymi wobec nieznacznych, często niezawinionych i przypadkowych omyłek nie będzie właściwe i stosowanie kary postrzegane jest jako represja bez powodu. Tym bardziej automatyzm karania oraz brak możliwości miarkowania wysokości kar pieniężnych na etapie ich wymierzania godzi w zasadę proporcjonalności oraz jest rozwiązaniem godzącym w interesy polskich przedsiębiorców objętych monitoringiem SENT. Taka regulacja istotnie zawęży też możliwości organom podatkowym elastycznego podejścia do nieistotnych uchybień w zgłoszeniach, które nie prowadzą do uszczupleń w dochodach budżetowych. Należy podkreślić, że walka z wyłudzeniami podatków czy też z próbami unikania opodatkowania obrotu towarami wrażliwymi może i powinna być prowadzona środkami oraz metodami adekwatnymi do założonych celów i rzeczywistego stopnia zagrożenia utraty dochodów przez budżet państwa. Tworzenie natomiast regulacji represyjnych i nastawionych na szukanie błędów u podatnika jest odbierane jako niezgodne z poczuciem sprawiedliwości, co od dawna ujmowane jest w maksymie „*summum ius, summa iniuria*”.

Specyfiką sektora transportu i logistyki jest to, że pracuje on pod dużą presją czasu, ilości wykonywanych operacji przewozowych oraz miejsc załadunku/wyładunku towaru. Ta duża dynamika procesów transportowych sprawia, że nawet przy zachowaniu należytej staranności wymaganej w profesjonalnej działalności może dochodzić do drobnych uchybień w dokumentach, a nawet zwykłych pomyłek pisarskich czy też błędów wywołanych przerwami

w transmisji danych związanych z brakiem dostępu do sieci teletransmisyjnej lub awarią samych urządzeń lub niesprawnością pojazdów. Nakładanie kar pieniężnych w takich sytuacjach jest wyrazem błędnego poglądu ustawodawcy, że przedsiębiorcy i jego pracownikom nie przysługuje prawo do błędu ani do jego korekty. Podstawą systemu prawnego, zwłaszcza systemu podatkowego, nie może być przekonanie ustawodawcy, że człowiek jest istotą absolutnie bezbłędną i nawet jak popełni mały błąd, to musi być za to surowo ukarany. Tymczasem zawarte w uchwalonej ustawie zmiany przepisów istotnie zawężają możliwość odstępowania przez organy administracji celno-skarbowej od nakładania kar pieniężnych, nadając odpowiedzialności z tytułu niektórych kategorii naruszeń ustawy SENT charakter odpowiedzialności obiektywnej opartej o zasadę ryzyka. Tak skonstruowana regulacja prawna jest tym bardziej niezrozumiała, że na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ogólne regulacje w zakresie kar administracyjnych (Dział IVa – przepisy od art. 189a do art. 189l) zapewniają pragmatyczne i elastyczne podejście do kwestii wymierzania kar pieniężnych. Stąd też odwołanie się przez ustawodawcę w zakresie nakładania kar pieniężnych do pomocniczego stosowania Ordynacji podatkowej, która nie zawiera samodzielnych przepisów o miarkowaniu kar będących odpowiednikiem art. 189d K.p.a. uważam za wadliwe systemowo oraz mało pragmatyczne. Co więcej taka konstrukcja prawna może budzić istotne wątpliwości co do kwestii zgodności całości regulacji o karach pieniężnych zawartych w ustawie SENT z konstytucyjną zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Kolejnym ważnym aspektem przedmiotowej nowelizacji ustawy SENT wynikającym z jej podatkowego charakteru jest konieczność analizowania przepisów o karach pieniężnych i zmiany mechanizmu ich wymierzania na gruncie art. 273 dyrektywy nr 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dyrektywa VAT) zgodnie z zawartą w tym przepisie zasadą neutralności oraz zasadą skuteczności i proporcjonalności opodatkowania. Z przepisu tego wynika m.in. to, że państwa członkowskie są upoważnione do przyjęcia niezbędnych przepisów w celu zapewnienia prawidłowego poboru podatku VAT i uniknięcia oszustw podatkowych, pod warunkiem, że przepisy te nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów i są zgodne z zasadą proporcjonalności (por. wyrok TSUE z dnia 26 kwietnia 2017 r., Farkas, C-564/15, z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-935/19). Zgodnie z przepisem art. 273 dyrektywy VAT państwa członkowskie mogą nałożyć inne obowiązki, np. obowiązek monitorowania przewozu towarów, jakie uznają za niezbędne dla zapewnienia prawidłowego poboru VAT i zapobieżenia oszustwom podatkowym, pod

warunkiem równego traktowania transakcji krajowych i transakcji dokonywanych między państwami członkowskim przez podatników oraz pod warunkiem, że obowiązki te, w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, nie będą prowadzić do powstania formalności związanych z przekraczaniem granic. Wobec braku przepisów sankcyjnych na gruncie Dyrektywy VAT państwa członkowskie mają kompetencję do dokonania wyboru sankcji (kar), które uznają za odpowiednie, w przypadku nieprzestrzegania warunków przewidzianych w przepisach Unii w celu skorzystania z prawa do odliczenia VAT.

Przywołanie tej regulacji jest o tyle istotne, że to właśnie na tle art. 273 Dyrektywy VAT zapadło postanowienie TSUE z dnia 21 października 2021 r. w sprawie o sygn. C-583/20³, a dotyczące stosowania sankcji nakładanych przez władze węgierskie na podstawie ustawy EKAER (Elektronikus Közüti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer) regulującej w analogiczny sposób jak polska ustawa SENT elektroniczny monitoring drogowego przewozu towarów. W orzeczeniu tym TSUE uznał, że art. 273 Dyrektywy VAT i zawartą w nim zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie regulacji krajowej, która przewiduje sztywno określone sankcje za nieprawidłowości popełnione w deklaracjach wysyłki towarów.

W tym kontekście ustawodawca nie zwrócił w ogóle uwagi na to, że kwestia nakładania sankcji podatkowych w sposób automatyczny bez możliwości indywidualizacji kary przez organy skarbowe była już przedmiotem orzeczenia TSUE z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie o sygn. C-935/19⁴ wydanego na skutek wniosku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zadanego w trybie prejudycjalnym. W sprawie tej TSUE uznał, że art. 273 Dyrektywy VAT należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on takim przepisom krajowym, które nakładają na podatnika dodatkowe zobowiązanie podatkowe, jeżeli sankcja ta ma zastosowanie bez rozróżnienia w sytuacji, gdy nieprawidłowość wynika z błędu w ocenie stron transakcji co do jej podlegającego opodatkowaniu charakteru, który cechuje się brakiem dowodów na uchylanie się od opodatkowania i straty dochodów Skarbu Państwa, a także w sytuacji, gdy takie szczególne okoliczności nie występują.

³ Treść postanowienia TSUE dostępna jest na stronie EUR-Lex pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62020CO0583>

⁴ Treść wyroku TSUE dostępna jest na stronie EUR-lex pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62019CJ0935&qid=1780161760778>

Tym samym na gruncie prawa Unii Europejskiej niezbędne jest pozostawienie w ustawie SENT przesłanek nałożenia kary pieniężnej, w takiej postaci, która nie ograniczałaby zakresu ich zastosowania już na etapie wymierzania kary. W konsekwencji kary pieniężne wymierzone za naruszenia wymogów przewidzianych w ustawie SENT określone przez ustawodawcę co do ich wysokości (kwotowo), jak to zostało określone w art. 21, art. 22, art. 22a oraz art. 24 i tym samym bez możliwości modyfikowania ich wysokości może naruszać zarówno zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 273 Dyrektywy VAT w świetle przywołanych orzeczeń TSUE, ale i konstytucyjną zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Takie właśnie stanowisko wynika również z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2024 r., sygn. akt P 3/23⁵, który odniósł się do kwestii nakładania kar pieniężnych w sztywnej wysokości uregulowanych na gruncie ustawy – Prawo energetyczne. „Trybunał zwrócił uwagę, że specyfika kar administracyjnych ma charakter zobiektywizowany, przy czym nie może mieć to charakteru absolutnego, w szczególności wyłączającego zawartą w art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności. Jak zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, "[z]asada proporcjonalności wywodzona z art. 2, a nie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ma znaczenie podczas oceny przepisów przewidujących odpowiedzialność administracyjną. (...) [U]stawodawca, określając sankcję za naruszenie prawa, musi w szczególności respektować zasadę proporcjonalności. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych, nieracjonalnych lub niewspółmiernie dolegliwych" (wyrok z 26 czerwca 2019 r., sygn. K 16/17, OTK ZU A/2019, poz. 49 oraz przytoczone tam orzecznictwo). Tymczasem norma poddana trybunalskiej kontroli przewiduje bezwzględne stosowanie jednej tylko kwotowo określonej sankcji wobec bardzo zróżnicowanych podmiotów gospodarczych, zajmujących się obrotem paliwami o bardzo zróżnicowanej ilości i wartości. Nie każde też uchybienie terminowemu złożeniu sprawozdania ma te same przyczyny i skutki.

Art. 2 Konstytucji zakazuje nakładania nieproporcjonalnie wysokich oraz nieadekwatnych kar finansowych, które - z racji specyfiki kar administracyjnych - faktycznie zrównują podmioty realnie szkodzące oraz te, które tylko formalnie naruszyły przepisy. Takie unormowanie jest samo z siebie niesprawiedliwe. Trafnie zauważył pytający sąd, że redukcja sądu do zatwierdzania jedynie nieproporcjonalnych kar wymierzonych przez organ władzy publicznej narusza zasadę państwa prawnego oraz całościowego rozpatrzenia sprawy. Redukcja sądu jedynie do organu zatwierdzającego jedną karę prowadzi również do naruszenia podziału i równowagi władz. W takim wypadku władza ustawodawcza i wykonawcza -

⁵ OTK-A 2024/90

odpowiednio ustalają jedyną wysokość kary oraz stan faktyczny będący podstawą jej wymierzenia. Obejmuje to istotną część kompetencji tradycyjnie przysługujących władzy sądowniczej.”.

W świetle powyższego trudno jest zaakceptować regulację prawną zawartą w nowelizacji z dnia 15 maja 2026 r. jako systemowo zgodną zarówno z obowiązującą Konstytucją RP (art. 2), jak i przepisami Unii Europejskiej w zakresie regulacji podatkowych dotyczących podatku od towarów i usług (VAT). Brak możliwości miarkowania kar pieniężnych na gruncie ustawy SENT i szerzej na gruncie Ordynacji podatkowej, za wyjątkiem sytuacji przewidzianej w przepisach art. 119zzh - art. 119zzk, wobec obowiązującej i stosowanej w praktyce regulacji Działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego o karach administracyjnych jest zwyczajnie niezrozumiałą i szkodliwą nie tylko dla samych przedsiębiorców, ale także dla organów celno-skarbowych, które nie mogą zachowywać się pragmatycznie i racjonalnie. Także sądy rozpatrujące skargi w tego typu sprawach, wobec sztywnej regulacji prawnej ustawy SENT nie mogą dokonywać zmniejszania kar pieniężnych dostosowując ich wysokość do okoliczności sprawy. Nie zmienia tej oceny nawet zaproponowana zmiana polegająca na wprowadzeniu nowych kar pieniężnych w art. 24 ust. 1aa i 1ab w formie widełkowej „w wysokości do...”, gdyż nie ulegają zmianie przywołane już wcześniej pozostałe przepisy ustawy SENT zawierające kary pieniężne określone sztywno.

W mojej ocenie, usunięcie z obecnej ustawy SENT dotychczasowych przesłanek odstąpienia od ukarania i ograniczenie możliwości odstępowania od nałożenia kary pieniężnej do wąsko określonego zakresu przypadków jest niezrozumiałe i może doprowadzić do zaprzepaszczenia utrwalonej już praktyki stosowania kar pieniężnych na gruncie ustawy SENT ze szkodą dla przedsiębiorców już objętych monitoringiem przewozu towarów wrażliwych, jak i dla nowych grup towarów w postaci betonu towarowego, ale też i tekstyliów oraz obuwia. Rolą racjonalnego ustawodawcy, a więc ustawodawcy pragmatycznego i przewidującego skutki przyjmowanych regulacji, jest wypracowanie takich rozwiązań prawnych, które w pierwszej kolejności będą chroniły i wspierały legalny obrót towarami na terenie Polski czy to poprzez ułatwienia w rozliczaniu podatków czy innego typu zachęty. Dopiero w dalszej kolejności ustawodawca może sięgać po system kar zarówno administracyjnych, jak i środków typowo karne, gdy system zachęt wyczerpie swoje możliwości. Trudno też nie zgodzić się z tymi głosami, które były podnoszone podczas prac legislacyjnych w Sejmie, że projektodawcy zastosowali jedno rozwiązanie – obowiązek stosowania monitoringu SENT przy przewozie

betonu towarowego i jego mieszanek zarówno dla dużych podmiotów, jak i w odniesieniu do mikro-, małych i średnich przedsiębiorców bez różnicowania podejścia do wielkości takich podmiotów. Widoczny jest też brak rzetelnej analizy skutków wprowadzenia takiego obowiązku do kolejnej branży gospodarki, w tym wpływu na budownictwo infrastrukturalne oraz budownictwo mieszkaniowe. Zwiększenie obowiązków przedsiębiorców oraz ich pracowników i klientów nie musi przekładać się wprost na wzrost dochodów budżetowych państwa, gdyż nadmiar obowiązków, zbędny formalizm i uciążliwość regulacji prawnych może być zachętą do lekceważenia prawa w ogóle. Może się okazać, że niezamierzonym, ale ubocznym, skutkiem tego typu działań ze strony rządu będzie likwidacja działalności przez tych najmniejszych przedsiębiorców, którzy utrzymują się samodzielnie z własnej pracy.

Uchwalona ustawa zawiera też inne regulacje, których wejście w życie i stosowanie może budzić wątpliwości, takie jak:

1) nałożenie obowiązku monitoringu przewozu na towar przemieszczany pomiędzy magazynami jednego podmiotu (w ramach aktualnie funkcjonującego, tzw. przesunięcia międzymagazynowego u tego samego przedsiębiorcy) czy na towar będący przedmiotem zwrotu w sytuacji, w której nie doszło do transakcji będącej przedmiotem opodatkowania, co znacząco zwiększa obowiązki producentów i przewoźników wymuszając dokumentowanie każdego ruchu towaru nawet bez wprowadzania jego do obrotu ekonomicznego;

2) brak precyzji w zakresie zmienianych definicji „podmiotu odbierającego” i „podmiotu wysyłającego” (art. 2 pkt 6 i 7), co może powodować znaczne rozszerzenie zakresu stosowania systemu SENT także na podmioty nie zajmujące się działalnością gospodarczą w zakresie przewozu, w tym osoby fizyczne, nawet jeśli nie jest to objęte zamiarem ustawodawcy;

3) brak oszacowania skutków finansowych po stronie przedsiębiorców już korzystających z systemu SENT związanych z dostosowaniem systemów IT oraz kosztów związanych z przeszkoleniem pracowników do nowych wymogów prawnych rozszerzających zakres wprowadzanych danych. Nowa regulacja nie dotyczy jedynie sektora producentów betonu towarowego, ale wszystkich podmiotów zobowiązanych do monitoringu przewozu towarów wrażliwych wraz z ich podwykonawcami oraz obsługą IT i księgowością;

4) wprowadzenie obowiązku nałożenia kaucji na środek transportu lub towar w wysokości uzależnionej od liczby nałożonych zamknięć urzędowych (art. 15 ust. 4), co w znaczący sposób rozszerza obowiązki fiskalne i może być traktowane jako rodzaj kary nakładanej na przewoźnika.

Powyższe zastrzeżenia, jak też i inne uwagi zgłaszane w toku konsultacji społecznych na etapie rządowego procesu legislacyjnego nie mogą zostać niezauważone, gdyż mają one wymiar praktyczny wpływający na skuteczność realizowanych przewozów. W konsekwencji zaproponowane przez rząd, a uchwalone przez Sejm rozwiązania prawne oceniam jako krzywdzące nie tylko dla polskich producentów i dostawców betonu towarowego, ale także dla wszystkich tych branż, które już dzisiaj objęte są systemem monitoringu SENT. Ochrona interesów fiskalnych państwa nie może odbywać się za wszelką cenę i nie w każdy sposób. Przedsiębiorcy i ich pracownicy nie mogą być narażani na to, że nawet za najdrobniejsze błędy będą surowo karani bez możliwości przedstawienia własnych racji i obrony swoich interesów przed organami skarbowymi oraz sądami. Zaufania wobec państwa nie buduje się poprzez nakładanie kar, ale poprzez rzetelną współpracę przedsiębiorców, ich pracowników, klientów oraz aparatu państwowego wspierającego ich w codziennej pracy. Obowiązki podatkowe spełniać trzeba, gdyż dzięki podatkom utrzymujemy Państwo Polskie, co czynić należy nie ze strachu, ale z poczucia korzyści jakie płyną z faktu bycia Polakiem we własnym kraju.

Przedstawiając Wysokiej Izbie powyższe zastrzeżenia do ustawy z dnia 15 maja 2026 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi oraz niektórych innych ustaw, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm, dokonując powtórnej oceny przyjętych w nowelizacji rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie wątpliwości.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Janol W. Zeman', is written across the bottom of the page.