

Warszawa, 10 września 2026 r.
KL/591/184/ASW/2026

Pan
Zbigniew Stawicki
Podsekretarz Stanu
Zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej
Ministerstwo Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 20 sierpnia br. nr DZP10.022.10.2026 kierujące do konsultacji publicznych projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz niektórych innych ustaw (nr UD437 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów), przekazuję uwagi Konfederacji Lewiatan z prośbą o ich analizę i uwzględnienie w toku dalszych prac.

Z poważaniem



Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik:

1. Uwagi ogólne do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz niektórych innych ustaw (nr UD437).
2. Uwagi szczegółowe do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz niektórych innych ustaw (nr UD437).

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

Uwagi ogólne do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz niektórych innych ustaw (nr UD437).

Na wstępie pragniemy podkreślić, że popieramy działania Ministerstwa Finansów zmierzające do uszczelnienia systemu podatkowego oraz ograniczania szarej strefy. Po analizie prawnej i rynkowej projektu oceniamy jednak, że proponowane objęcie wyrobów betonowych systemem SENT, w kształcie przepisów zawartych w projekcie ustawy nie będzie skutecznym narzędziem realizacji tych celów. Istnieje poważne ryzyko, że zakładane dodatkowe wpływy budżetowe, szacowane na 1,2 mld zł, nie zostaną osiągnięte, podczas gdy regulacja wygeneruje istotne koszty administracyjne i operacyjne dla legalnie działających przedsiębiorstw.

W naszej ocenie projekt zawiera istotne luki oraz niedoprecyzowania, które ograniczą jego efektywność w przeciwdziałaniu nieuczciwej konkurencji. Przede wszystkim dozorem objęty ma zostać wyłącznie „beton towarowy” przewożony w „betonomieszarkach” (w tym wyposażonych w pompy), podczas gdy poza zakresem regulacji pozostają inne powszechnie produkowane i dostarczane na rynek wyroby, takie jak zaprawy, podkłady podłogowe, stabilizacje czy podsypki. Takie zawężenie zakresu regulacji może prowadzić do prostego obchodzenia przepisów poprzez zmianę klasyfikacji produktu w dokumentacji handlowej lub wykorzystanie środków transportu nieobjętych dozorem, takich jak wywrotki czy przyczepy samowytadowcze.

Dodatkowo projekt nie przewiduje obowiązku potwierdzania odbioru przez klientów indywidualnych. Tymczasem to właśnie segment dostaw realizowanych na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej wg naszych analiz stanowi obszar podwyższonego ryzyka występowania nieudokumentowanego obrotu. Zwolnienie tej grupy odbiorców z obowiązków związanych z systemem SENT, przy jednoczesnym przeniesieniu odpowiedzialności na dostawców, może istotnie ograniczyć skuteczność mechanizmów kontrolnych.

Wątpliwości budzi również wyłączenie pojazdów transportujących beton z obowiązku geolokalizacji. Pozbawia to administrację skarbową jednego z najskuteczniejszych narzędzi monitorowania rzeczywistego przebiegu dostaw. Biorąc pod uwagę, że znaczna część przewozów realizowana jest po drogach lokalnych i gminnych, gdzie częstotliwość kontroli jest ograniczona, brak danych geolokalizacyjnych znacząco utrudni zarówno bieżący nadzór, jak i późniejsze prowadzenie kontroli krzyżowych.

W rezultacie obecna wersja projektu może prowadzić do drastycznie nieproporcjonalnego rozłożenia kosztów i obowiązków regulacyjnych. Największe obciążenia administracyjne, organizacyjne i finansowe poniosą przedsiębiorcy prowadzący działalność w pełni legalnie, obsługujący sformalizowane relacje gospodarcze, w szczególności w segmencie B2B. Jednocześnie obszary rynku, w których ryzyko występowania szarej strefy jest relatywnie najwyższe, czyli segment klienta indywidualnego, pozostaną objęte ograniczonym nadzorem.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

Taka konstrukcja regulacji może prowadzić do wzrostu kosztów działalności gospodarczej bez zapewnienia adekwatnych korzyści w postaci skuteczniejszego ograniczenia nadużyć podatkowych.

Szczególnie istotne jest to w obecnych warunkach gospodarczych, gdy wiele przedsiębiorstw funkcjonuje pod presją rosnących kosztów działalności oraz spowolnienia inwestycyjnego. Wprowadzanie dodatkowych, rozbudowanych obowiązków administracyjnych powinno zatem następować wyłącznie w przypadkach, gdy projektowane rozwiązania są precyzyjnie ukierunkowane na obszary faktycznych nadużyć i zapewniają proporcjonalność pomiędzy nakładanymi obowiązkami a oczekiwanymi efektami regulacyjnymi.

Podnieść należy również, że w debacie rynkowej nasuwają się również inne narzędzie, dla rynku betonu towarowego bardziej adekwatne - ze względu na charakter produktu, lokalny zasięg działalności oraz specyfikę łańcucha dostaw. W naszej ocenie bardziej efektywne, mniej kosztowne we wdrożeniu oraz trudniejsze do obejścia byłyby rozwiązania oparte na mechanizmach ekonomicznych i systemowych, które motywują uczestników rynku do funkcjonowania w legalnym obrocie gospodarczym:

1. Zachęty podatkowe dla klientów indywidualnych

Postulujemy rozważenie wprowadzenia mechanizmu zachęt podatkowych dla osób fizycznych realizujących inwestycje budowlane systemem gospodarczym, uzależnionych od udokumentowania zakupu materiałów budowlanych fakturą. Przykładowo, część wydatków poniesionych na zakup betonu mogłaby podlegać odliczeniu od podstawy opodatkowania lub podatku należnego.

Takie rozwiązanie ograniczałoby ekonomiczną atrakcyjność zakupów realizowanych poza oficjalnym obrotem gospodarczym, jednocześnie angażując końcowego odbiorcę w proces przeciwdziałania szarej strefie. Co równie istotne, mechanizm ten służyłby nie tylko realizacji celów fiskalnych państwa, ale również ochronie interesów samych obywateli.

Zakup materiałów budowlanych bez faktury i odpowiedniej dokumentacji technicznej utrudnia, a często wręcz uniemożliwia inwestorowi weryfikację jakości oraz parametrów nabywanego produktu. W przypadku materiałów konstrukcyjnych może to prowadzić do zastosowania wyrobów niespełniających wymaganych norm technicznych, co wpływa na bezpieczeństwo, trwałość i wartość realizowanej inwestycji. Jednocześnie nabywca pozbawia się możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń z tytułu wad produktu. Z tego względu ograniczanie szarej strefy poprzez zachęcanie konsumentów do dokumentowania zakupów należy postrzegać nie tylko jako instrument zwiększania wpływów podatkowych, ale również jako narzędzie ochrony majątku i bezpieczeństwa obywateli.

2. Wykorzystanie Elektronicznego Dziennika Budowy

Alternatywnym rozwiązaniem wartym rozważenia byłoby szersze wykorzystanie Elektronicznego Dziennika Budowy (EDB) poprzez wprowadzenie możliwości ewidencjonowania i bilansowania dostaw kluczowych materiałów wykorzystywanych przy realizacji inwestycji budowlanych.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

Podejście to pozwalałoby na powiązanie rzeczywistego zużycia materiałów z prowadzoną inwestycją oraz zwiększałoby transparentność procesu budowlanego bez konieczności tworzenia dodatkowych, kosztownych i skomplikowanych systemów monitorowania transportu. Jednocześnie umożliwiłoby organom państwa prowadzenie skuteczniejszych analiz i kontroli opartych na danych dotyczących faktycznie realizowanych inwestycji, a nie wyłącznie na monitorowaniu pojedynczych przewozów.

Apelujemy o rozważenia alternatywnych instrumentów opartych na pozytywnych bodźcach ekonomicznych, cyfryzacji procesów budowlanych oraz lepszym wykorzystaniu już funkcjonujących narzędzi administracyjnych. W naszej ocenie rozwiązania takie pozwoliłyby skuteczniej ograniczać nieudokumentowany obrót gospodarczy, przy jednoczesnym zachowaniu proporcjonalności regulacji i minimalizowaniu obciążeń dla przedsiębiorstw działających zgodnie z prawem.

Jeśli cel walki z szarą strefą na rynku betonu miałby być realizowany poprzez SENT podnosimy jednak, że projekt UD437 w obecnym kształcie wymaga istotnych zmian. Istnieje bowiem ryzyko, że proponowane rozwiązania nie przyniosą oczekiwanych efektów w zakresie ograniczania szarej strefy i zwiększania wpływów budżetowych, generując jednocześnie znaczące koszty administracyjne i operacyjne dla legalnie działających przedsiębiorców. Aby regulacja mogła skutecznie realizować zakładane cele, konieczne jest jej lepsze ukierunkowanie na obszary rzeczywistych nadużyć oraz zastosowanie instrumentów zapewniających większą efektywność przy niższych kosztach wdrożenia.

Liczymy, że przedstawione uwagi i propozycje zostaną poddane szczegółowej analizie w toku dalszych prac legislacyjnych, tak aby wypracowane rozwiązania skutecznie wspierały realizację celów fiskalnych państwa, wzmacniały uczciwą konkurencję oraz sprzyjały stabilnemu rozwojowi rynku budowlanego.

Konfederacja Lewiatan, KL/591/184/ASW/2026

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy