



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 12/21
BAS-WAK-838/21

Warszawa, 3 kwietnia 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej spółki U z siedzibą w M (R) z dnia 17 sierpnia 2020 r. (sygn. akt SK 12/21), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1857, ze zm.) **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Skargą konstytucyjną z 17 sierpnia 2020 r. spółka U z siedzibą w M w R (dalej: skarżąca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 22 ust. 1 pkt 1 oraz art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 708). Obecny tytuł ustawy brzmi następująco: ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1857, ze zm.; dalej: ustawa o systemie monitorowania przewozu; ustawa).

2. Kwestionowany przez skarżącą art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy brzmi: „w przypadku [...] niedokonania zgłoszenia przez przewoźnika [...] na przewoźnika nakłada się karę pieniężną w wysokości 20 000 zł”. Z kolei zaskarżony art. 22 ust. 3 ustawy, na dzień wydania ostatecznej decyzji utrzymującej w mocy decyzję w przedmiocie nałożenia na skarżącą kary pieniężnej, stanowił: „w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem przewoźnika lub interesem publicznym, na wniosek przewoźnika lub z urzędu, organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 albo 2, z uwzględnieniem art. 26 ust. 3”. Od 1 stycznia 2019 r. zmiana uległo brzmienie przepisu. Obecnie przepis stanowi: „w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem przewoźnika lub interesem publicznym, na wniosek przewoźnika lub z urzędu, organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1-2a, z uwzględnieniem art. 26 ust. 3”. Zmiana jego treści stanowi konsekwencję dodania w art. 22 ustępu 2a, przewidującego karę pieniężną za niewywiązywanie się z obowiązku, o którym mowa w art. 10a ust. 1 ustawy o systemie monitorowania przewozu.

3. Stanowiący przedmiot skargi konstytucyjnej art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania przewozu statuuje odpowiedzialność przewoźnika za niedochowanie obowiązku przesłania do rejestru zgłoszenia tzw. tranzytu, czyli przewozu towaru z terytorium jednego państwa członkowskiego na terytorium drugiego państwa członkowskiego albo państwa trzeciego (art. 7 ust. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy przewoźnikiem w jej rozumieniu jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność gospodarczą, wykonująca przewóz towarów.

Przyjęcie rozwiązań prawnych wprowadzających monitorowanie i kontrolę przewozu drogowego towarów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miało służyć uszczelnianiu systemu podatkowego. Ustawa wymienia towary, których przewóz podlega systemowi monitorowania (art. 3 ustawy). Zmiany prawa miały obejmować obszary, w których stwierdzono najwięcej nieprawidłowości podatkowych, dotyczących w szczególności wyłudzenia i niepłacenia podatku od towarów i usług czy uszczupień w podatku akcyzowym. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu ustawy, jej przepisy mają chronić konkurencję oraz „legalny handel towarami uznanymi w wyniku przeprowadzonych analiz przez krajowego prawodawcę za «wrażliwe», ułatwić walkę z «szarą strefą» oraz ograniczyć poziom uszczupień w kluczowych dla budżetu państwa podatkach, tj. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, a także zwiększyć skuteczność kontroli w obszarach obarczonych istotnym ryzykiem naruszenia obowiązujących przepisów”. Rejestrowanie przewozu niektórych towarów ma na celu zapewnienie „bardziej skutecznego funkcjonowania i lepszego monitorowania (kontroli) przewozu towarów”. Dane gromadzone w rejestrze umożliwiają mają bowiem dokonywanie analiz schematów działań podmiotów biorących udział w przewozie towarów oraz ułatwiać ujawnianie przewozów towarów niedeklarowanych jako opodatkowane (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o systemie monitorowania przewozu, druk nr 1244, Sejm VIII kadencji).

Zaskarżony art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi, że za niedopełnienie obowiązku przesłania do rejestru zgłoszenia na przewoźnika nakłada się karę pieniężną w ustawowo określonej wysokości. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy nałożenie kary pieniężnej następuje w drodze decyzji. W przypadku kontroli karę pieniężną nakłada naczelnik urzędu celno-skarbowego właściwy dla miejsca jej przeprowadzenia (art. 26 ust. 2 pkt 1 ustawy). Organem odwoławczym jest dyrektor izby administracji skarbowej właściwej ze względu na siedzibę naczelnika urzędu celno-skarbowego, który wydał decyzję w pierwszej instancji (art. 26 ust. 4a ustawy).

Artykuł 22 ust. 3 ustawy o systemie monitorowania przewozu określa z kolei sytuacje kiedy organ, w ramach uznania administracyjnego, może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej. Zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej jest możliwe, jeżeli nie stanowi ono pomocy publicznej albo stanowi

pomoc *de minimis* albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, udzieloną z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy, określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej, albo stanowi pomoc publiczną spełniającą warunki określone w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy. Jak stanowi ten przepis, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki odstąpienia od nałożenia kar pieniężnych, mając na uwadze konieczność zapewnienia zgodności z warunkami dopuszczalności udzielania pomocy państwa określonymi przepisami Unii Europejskiej.

4. Zgodnie z art. 26 ust. 5 ustawy o systemie monitorowania przewozu, w zakresie w niej nieuregulowanym do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.; dalej: Ordynacja podatkowa). Ustawa o systemie monitorowania przewozu nie jest jednak ustawą podatkową (zob. na przykład wyrok WSA w Poznaniu z 8 lutego 2018 r., sygn. akt I SA/Po 1158/17; wyrok NSA z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II GSK 365/19), zaś postępowanie w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązków w niej przewidzianych nie jest postępowaniem podatkowym, lecz postępowaniem administracyjnym (zob. na przykład wyrok WSA w Gdańsku z 25 maja 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 52/18; wyrok NSA z 18 listopada 2021 r. sygn. akt II GSK 1265/21).

5. Ustawa o systemie monitorowania przewozu, niezależnie od administracyjnej kary pieniężnej nakładanej na przewoźnika, przewiduje również odpowiedzialność kierującego za wykroczenie. W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli, że rozpoczął on przewóz bez nadawanego na skutek zgłoszenia numeru referencyjnego, bez dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokumentu potwierdzającego przesunięcie międzymagazynowe, podlega grzywnie w wysokości od 5000 do 7500 zł (art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy). Grzywny mogą być nakładane i pobierane w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy określonych w ustawie służb (art. 32 ust. 2 ustawy).

II. Stan faktyczny

1. W okolicach przejścia granicznego w Kołbaskowie funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej przeprowadzili czerwca 2017 r. kontrolę zespołu pojazdów składającego się z ciągnika oraz naczepy ciężarowej, będącego w dyspozycji skarżącej. Kontrolujący ustalił, że przedmiotem przewozu był olej silnikowy w łącznej ilości litrów, klasyfikowany jako podlegający ustawie o systemie monitorowania przewozu.

W trakcie kontroli rozpoczętej na terytorium kraju przewozu, kierujący nie okazał numeru referencyjnego zgłoszenia przewozu do rejestru, dokumentu zastępującego zgłoszenie ani też dokumentu potwierdzającego przesunięcie międzymagazynowe. Natomiast w wyniku sprawdzenia rejestru zgłoszeń przewozów, prowadzonego w systemie teleinformatycznym, kontrolujący stwierdzili, że przewoźnik przed rozpoczęciem przewozu na terytorium kraju nie dopełnił obowiązku przesłania do rejestru zgłoszenia i uzyskania numeru referencyjnego dla tego zgłoszenia.

2. W dniu grudnia 2017 r. do Urzędu Ceno-Skarbowego w S wpłynęło pismo skarżącej, w którym podniosła, że wykonywała transport z Republiki Federalnej Niemiec do Republiki Litewskiej, a przewóz miał odbyć się promem – z pominięciem terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na potwierdzenie powyższego załączona została faktura zakupu biletu promowego, w treści której widnieją numery rejestracyjne skontrolowanego zespołu pojazdów, a także załączony został przelew za tę fakturę. Jak wyjaśniła skarżąca, kierujący – pomimo zarezerwowanego rejsu promem – samowolnie podjął decyzję o realizowaniu przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co potwierdza załączone oświadczenie kierującego z grudnia 2017 r. W wypadku zaś nieuznania tego oświadczenia skarżąca wniosła o przesłuchanie kierującego na okoliczność przebiegu przewozu i decyzji o rezygnacji z przejazdu drogą morską. Zdaniem skarżącej wykluczone jest postawienie przewoźnikowi zarzutu naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania przewozu, gdyż wynikający z przepisu obowiązek musi być poprzedzony zamiarem rozpoczęcia przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a tymczasem braku takiego zamiaru dowodzi zakupiony bilet promowy.

Wbrew stanowisku WSA organy celno-skarbowe dokonały prawidłowej wykładni art. 22 ust. 3 ustawy o systemie monitorowania przewozu w zakresie użytych w tym przepisie klauzul generalnych oraz prawidłowej subsumpcji ustalonego stanu faktycznego do normy prawnej wynikającej z tego przepisu (przy czym zgromadzony w sprawie przez organy materiał dowodowy był kompletny i wystarczający dla zastosowania norm prawa materialnego).

III. Zarzuty skarżące

1. Skarżąca kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania przewozu, który przewiduje odpowiedzialność adresata normy prawnej wyrażonej w art. 7 ust. 1 ustawy za zachowanie innej osoby, podjęte w ramach świadczonej na jego rzecz pracy, ale bez jego wiedzy i zgody oraz wbrew jego woli (zarzut niezgodności z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz określa obowiązek nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w sztywnej wysokości, niezależnie od okoliczności towarzyszących naruszeniu (zarzut niezgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W ocenie skarżącej przewidzianą w przepisie sankcję administracyjną, z uwagi na jej represyjny charakter należy traktować jak sankcję karną i ocenić według wzorca wyznaczonego przez art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie podważając obiektywnego charakteru odpowiedzialności administracyjnej, która nie jest oparta na zasadzie winy, skarżąca wskazuje, że posłużenie się sankcją administracyjną nie może oznaczać zwolnienia ustawodawcy od indywidualizacji tej odpowiedzialności. Zdaniem skarżącej, indywidualizacja obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej powinna polegać na ustaleniu katalogu okoliczności ją wyłączających. Ustawodawca zdecydował, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do prowadzonych na jej podstawie postępowań w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, zastosowanie znajdują odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej. W związku z tym, oraz z uwagi na autonomiczny charakter przepisów ustawy o systemie monitorowania przewozu, do sankcji w niej przewidzianych nie stosuje się przepisów działu IVA ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), określających m.in. okoliczności mające wpływ na wymiar kary. Ustawa nie uwzględnia też możliwych stanów faktycznych, takich jak działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, czy działanie osób trzecich, za które podmiot,

na którego można nałożyć karę pieniężną nie odpowiada. Przepisy ustawy statuują więc odpowiedzialność absolutną, a w konsekwencji naruszają art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Określenie administracyjnej kary pieniężnej w sztywnej wysokości, bez uwzględnienia okoliczności oraz roli adresata obowiązku w wystąpieniu naruszenia, w ocenie skarżącej nie spełnia również wymogów zasady proporcjonalności. Za ten sam czyn może zostać ukarany jednocześnie administracyjną karą pieniężną przewoźnik oraz grzywną kierujący. Natężenie sankcji powinno mieć to znaczenie, że organ winien móc dokonać oceny przyczynienia się do powstania naruszenia każdego z podmiotów. Zatem brak możliwości gradacji karania ze względu na okoliczności powstania naruszenia, przy braku określenia przesłanek wyłączających odpowiedzialność, oraz możliwość ukarania innego podmiotu za ten sam czyn, przy braku określenia wzajemnych relacji sankcji, prowadzi do pozostawienia organom stosującym prawo pełnej dowolności. W związku z tym zaskarżony przepis zdaniem skarżącej narusza art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. Skarżąca podnosi również niezgodność z Konstytucją art. 22 ust. 3 ustawy o systemie monitorowania przewozu, uznając, że przepis określa przesłanki odstąpienia przez organ administracyjny od nałożenia kary pieniężnej sposób w sposób niejasny, w praktyce uniemożliwiający jego stosowanie. Poprzez naruszenie zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) przepis nie zapewnia ponoszenia odpowiedzialności wyłącznie przez sprawcę, jak i prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Nie precyzuje bowiem co należy rozumieć poprzez „ważny interes przewoźnika” oraz „interes publiczny”, które to przesłanki uprawniają organ do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. W związku z tym przepis nie chroni adresatów przed nadużyciem prawa, a ich sytuacja prawna nadal uzależniona jest od uznania organu.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze jest uwarunkowane spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie

postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). W orzecznictwie sądu konstytucyjnego utrwalone jest przy tym stanowisko, zgodnie z którym w każdym stadium postępowania skargowego zachodzi konieczność zbadania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których wystąpienie skutkuje umorzeniem postępowania. Weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się bowiem w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz pozostaje aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (zob. wyrok TK z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13).

2. Skarga konstytucyjna musi spełniać wymogi określone m.in. w art. 53 ust. 1-2 ustawy o TK. Należy w niej wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz sformułować uzasadnienie. Na skarżącym spoczywa obowiązek poprawnego wskazania przepisów oraz ciężar udowodnienia ich niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Wymogów tych nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. postanowienie TK z 12 maja 2015., sygn. akt K 7/14 oraz z 8 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 40/19). W kolejnych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w wyroku z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96, iż „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonywających argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie [...] Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08). Niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, ogólnikowo sformułowanych zarzutów niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów (wyrok TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 26/16).

W ocenie Sejmu skarżąca nie dopełniła obowiązku należytego uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 22 ust. 3 ustawy o systemie monitorowania przewozu z zasadą prawidłowej (poprawnej) legislacji wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Argumentacja skarżącej ogranicza się do stwierdzenia, że przepis został sformułowany w sposób niejasny, co sprawia, że organy administracji oraz sądy mają problem z jego stosowaniem, ograniczając rozumienie użytych w przepisie pojęć do interesu finansowego przewoźnika.

Zwrócić należy uwagę na sprzeczność przedstawionej przez skarżącą argumentacji. Z jednej strony uważa ona, że użyte w przepisie pojęcia „ważnego interesu przewoźnika” oraz „interesu publicznego” są niejasne i nieprecyzyjne, z drugiej strony natomiast wskazuje, że w orzecznictwie istnieje jednolita interpretacja użytych w art. 22 ust. 3 ustawy klauzul generalnych. Skarżąca nie przedstawia również żadnych dowodów, które mogłyby świadczyć o tym, że przepis – z uwagi na niedookreśloność użytych w nim pojęć – „jest wadliwy w takim stopniu, że z zastosowaniem przyjętych w polskich systemie metod wykładni nie da się go zinterpretować w sposób zgodny z Konstytucją” (postanowienie TK z 8 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 40/19). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny „poprawne uzasadnienie zarzutu niedookreśloności przepisu musi zatem prowadzić do wykazania, że w podobnych stanach faktycznych zapadły różne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych, a rozbieżności orzecznictwa są konsekwencją trudności w uzyskaniu jednolitej interpretacji i stosowaniu kwestionowanego przepisu” (postanowienie TK z 8 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 40/19).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że niejednoznaczność lub nieprecyzyjność przepisu będzie stanowiła podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności, jeżeli wątpliwości interpretacyjne będą miały charakter kwalifikowany. Będzie miało to miejsce wówczas gdy rozstrzygnięcie wątpliwości nie jest możliwe na podstawie reguł wykładni tekstu prawnego przyjętych w danej kulturze prawnej, lub gdy zastosowanie tych reguł nie pozwala na wyeliminowanie wątpliwości bez konieczności podejmowania przez organy władzy publicznej decyzji w istocie arbitralnych oraz trudności w usunięciu wątpliwości, szczególnie z punktu widzenia adresatów przepisu, okazują się rażąco nadmierne, czego nie można uzasadnić złożonością normowanej materii (postanowienie TK z 8 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 40/19; por. wyroki TK z: 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09; 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15; postanowienia TK z: 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 17/16; 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt SK 55/19). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „pozbawienie mocy obowiązującej przepisu z powodu jego niejasności jest więc środkiem ostatecznym, stosowanym dopiero wtedy, gdy metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające” (postanowienie TK z 8 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 40/19; por. postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09 oraz wyrok TK z 25 lutego 2021 r., sygn. akt SK 54/20).

Skarżąca nie wykazała, że w judykaturze zachodzą rozbieżności, które świadczyłyby o arbitralności w stosowaniu prawa. Wręcz przeciwnie, nawet pobieżna analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że sądy administracyjne nie mają trudności z wykładnią klauzul generalnych z art. 22 ust. 3 ustawy. Sądy wskazują, że przez ważny interes przewoźnika należy rozumieć sytuacje, gdy z powodu nadzwyczajnych przypadków losowych, na które nie miał wpływu, nie jest on w stanie uiścić nałożonej kary lub jej uregulowanie mogłoby zachwiać podstawami prowadzonej przez niego działalności. Są to więc sytuacje wyjątkowe i szczególne. Jednak pojęcia tego nie należy ograniczać jedynie do takich okoliczności, ale rozumieć przez nie także sytuację ekonomiczną i życiową przewoźnika czy możliwości zarobkowania. W związku z tym pojęcie „ważnego interesu przewoźnika” należy interpretować analogicznie do „ważnego interesu podatnika”, którym posługują się przepisy Ordynacji podatkowej. Nie należy natomiast utożsamiać go z subiektywnym przekonaniem przewoźnika o potrzebie odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej (zob. wyroki: WSA w Białymstoku z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 584/18, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Go 595/19, NSA z 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II GSK 855/20). Z kolei w odniesieniu do pojęcia „interesu publicznego”, judykatura wyjaśnia, że powinno być ono oceniane z uwzględnieniem wartości wspólnych dla całego społeczeństwa lub społeczności lokalnej, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów państwa, a także wyeliminowanie sytuacji, gdy rezultatem zapłaty należności będzie obciążenie budżetu państwa. Wystąpienie tej przesłanki należy zawsze analizować w kontekście konkretnej sprawy i towarzyszących jej okoliczności faktycznych, także z uwzględnieniem zasady proporcjonalności (wyroki NSA z: 2 lipca 2020 r., sygn. akt II GSK 406/20; 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II GSK 855/20). Nie jest podważane, w tym także przez organy stosujące ustawę, że interes publiczny przemawia za odstąpieniem od nałożenia kary pieniężnej w przypadku zaistnienia nagłych, nadzwyczajnych i niedających się przewidzieć zdarzeń, takich jak działanie siły wyższej lub nadzwyczajne okoliczności, na które przewoźnik nie miał wpływu, względ na ochronę i bezpieczeństwo osób lub środowiska, brak możliwości wprowadzenia wymaganych danych z przyczyn niezależnych od przewoźnika, utrudnienia lub wadliwe działanie systemu mające wpływ na prawidłową wymianę komunikatów systemowych, itp., które zupełnie uniemożliwiałyby prawidłowe realizowanie wynikających z ustawy obowiązków (zob. wyroki: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 kwietnia 2021 r.,

sygn. akt II SA/Go 78/21; WSA w Gliwicach z 9 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/GI 625/21; WSA w Gliwicach z 25 maja 2022 r., sygn. akt III SA/GI 147/22).

3. Stanowisko skarżącej stanowi polemikę z oceną prawną przedstawioną w dotyczącym jej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, która odpowiada ukształtowanej linii orzeczniczej. Skarżąca uważa bowiem, że prawidłowa wykładnia zawartych w przepisie klauzul generalnych powinna uwzględniać brak winy po stronie przewoźnika. Jednak zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „skarga konstytucyjna nie może być skargą na stosowanie prawa. Jej celem nie jest ocena prawidłowości ustaleń sądów (np. związanych ze stanem faktycznym) ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów przez organy orzekające w indywidualnych sprawach” (wyrok TK z 17 listopada 2009 r., sygn. akt SK 64/08; postanowienia TK z: 28 lipca 2015 r., sygn. akt SK 22/14; z 9 maja 2017 r., sygn. akt SK 18/16; 15 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 80/19).

4. Z powyższych powodów postępowanie w zakresie obejmującym kontrolę zgodności art. 22 ust. 3 ustawy o systemie monitorowania przewozu z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej (poprawnej) legislacji podlega **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Jednocześnie w następstwie przeprowadzonej formalnoprawnej oceny skargi konstytucyjnej należy stwierdzić, że dopuszczalny przedmiot kontroli w postępowaniu stanowi zgodność art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania przewozu z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

V. Wzorce kontroli

1. Wzorcami kontroli w postępowaniu są art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Artykuł 42 ust. 1 Konstytucji określa podstawowe zasady ponoszenia odpowiedzialności karnej, do których należy zasada określoności czynów zabronionych pod groźbą kary oraz określoności samej kary (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*), a także zakaz wstecznego działania ustawy wprowadzającej

lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (*nulla poena sine lege anteriori*) (zob. wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, mimo że art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wyraża wprost zasady winy, jako przesłanki odpowiedzialności karnej, to zarówno z procesowej zasady domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji), jak i z samej istoty tej odpowiedzialności, należy wnosić, że nie powinna być ona nakładana na podmioty, które nie mogły uniknąć popełnienia, ani zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny wyjaśnia, że choć art. 42 ust. 1 Konstytucji odnosi się wprost do osób fizycznych, nie oznacza to, że stosowanie środków represyjnych wobec osób prawnych pozostaje poza gwarancjami konstytucyjnymi i jest swobodną decyzją ustawodawcy. Podmiotowość prawna osób prawnych, w tym przysługujące im prawa i wolności, są emanacją praw i wolności osób fizycznych, które tworzą osoby prawne i poprzez nie realizują przysługujące im prawa i wolności.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się, że pojęcie „odpowiedzialności karnej” użyte w art. 42 Konstytucji musi być rozumiane autonomiczne. Obejmuje ono bowiem nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale również wszelką odpowiedzialność represyjną (wyroki TK z: 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 10/02; 3 czerwca 2014 r., sygn. akt K 19/11; 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 40/13). Nie ogranicza się więc jedynie do odpowiedzialności za przestępstwa, ale dotyczy także innych form odpowiedzialności prawnej, związanych nie tylko z wymierzaniem kar jednostce, ale również ze stosowaniem wszelkich środków o charakterze represyjnym, w tym wszelkich *sui generis* karnych mechanizmów prawnych (wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11; por. wyroki TK z: 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 8 stycznia 2008 r., sygn. akt P 35/06; 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09). Powyższe oznacza, że art. 42 ust. 1-3 Konstytucji dotyczy także administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli tylko mają cechę represyjną (wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11). Jednak nie w każdej takiej sprawie wzorzec ten będzie stosowany wprost. W takim przypadku gwarancje ujęte w art. 42 ust. 1-3 Konstytucji mogą być stosowane do oceny konkretnej regulacji jedynie odpowiednio (wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11; por. wyroki TK z: 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06).

Trybunał stoi na stanowisku, że jedynie stwierdzenie, że konkretna sankcja ma w istocie wyłącznie charakter sankcji karnej, obliguje do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji (wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11; zob. wyroki TK z: 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt SK 52/07). W wyroku z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, do rozciągnięcia treści tych przepisów [art. 42 ust. 1-3 Konstytucji] na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenie jakichkolwiek sankcji i dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana” (por. wyroki TK z: 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04; 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06; 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08; postanowienie TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt P 52/07).

3. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji przyznaje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo do sądu składa się z prawa dostępu do sądu, czyli prawa uruchomienia postępowania sądowego, prawa do ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, prawa do wyroku sądowego, czyli prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, oraz prawa do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych. Pojęcie „sprawy”, którym posługuje się przepis, należy rozumieć jako spory prawne, w które uwikłany jest co najmniej jeden podmiot prawa prywatnego. Nie są to jednak tylko spory wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych czy w sprawach karnych, lecz wszystkie spory, w których rozstrzyga się o prawach danego podmiotu (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08; 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08; 11 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/16).

W wyroku z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że spełnienie wymogu sprawiedliwej procedury sądowej z art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga stworzenia sądowi ustawowych ram, które pozwalają na uwzględnienie wszelkich okoliczności sprawy, w tym również tych uzasadniających odstąpienie od zastosowania sankcji administracyjnej.

4. Jako wzorzec kontroli skarżąca wskazała także art. 2 Konstytucji, który wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego, stanowiącą zbiór szeregu reguł i zasad, które mimo że nie zostały bezpośrednio wskazane w Konstytucji, to w sposób immanentny wynikają z jej aksjologii oraz z samej istoty demokratycznego państwa prawnego (wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97).

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzi się zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, z której z kolei wynika zasada ochrony praw słuszenie nabytych oraz ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12), zasada ochrony interesów w toku (zob. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97) i zakaz retroakcji, czyli wstecznego działania prawa pogarszającego sytuację jednostki (wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08). Trybunał Konstytucyjny uznaje również za dopuszczalne wywodzenie z zasady ochrony zaufania do państwa i prawa, niezależnie od treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasady proporcjonalności (adekwatności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji. Artykuł 2 Konstytucji nie służy wówczas ocenie wkroczenia w prawa i wolności konstytucyjne, a sprowadza się wyłącznie do oceny działań ustawodawcy. Jego naruszenie polega zaś na nierzetelnym intensywnym działaniu ustawodawcy naruszającym generalne zasady konstytucyjne państwa prawa (wyroki TK z: 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 10 września 2020 r., sygn. akt K 13/18). Z zasady demokratycznego prawa wynika też zasada prawidłowej (poprawnej, przyzwoitej) legislacji (zob. wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99) oraz zasada sprawiedliwości społecznej (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98).

W wyroku z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wywiedziony z art. 2 Konstytucji wymóg zapewnienia obywatelom rzetelnej procedury administracyjnej „zobowiązuje ustawodawcę m.in. do takiego zorganizowania tej procedury, aby w jej ramach organ administracyjny mógł dokładnie wyjaśnić stan faktyczny i załatwić sprawę z uwzględnieniem, w tym również – w razie takiej potrzeby – z wyważeniem, kolidujących ze sobą dóbr, wartości i interesów”. Trybunał Konstytucyjny w powyższym wyroku wyjaśnił, że procedura administracyjna, w ramach której organy administracyjne nie mają możliwości odstąpienia od zastosowania sankcji mimo stwierdzenia zaistnienia stanu wyższej konieczności, nie spełnia wymogów stawianych rzetelnej procedurze, a tym samym narusza art. 2

Konstytucji. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika także, że stosowanie przez ustawodawcę sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych, oderwanych od stopnia naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa, narusza wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawa zasadę zaufania do państwa i prawa, zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa (wyroki TK z: 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08; 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12). Za naruszający wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności może być uznany przepis regulujący przesłanki oraz wymiar sankcji administracyjnej, gdy stanowi ona dolegliwość nieproporcjonalną ze względu na cel jej wprowadzenia (wyroki TK z: 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09; 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10; 10 września 2020 r., sygn. akt K 13/18).

W wyroku z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że art. 2 Konstytucji wyznacza granice dopuszczalności posługiwania się przez ustawodawcę karami pieniężnymi poza systemem prawa karnego, w sposób gwarantujący adresatom norm poczucie bezpieczeństwa prawnego, a przez to zapewniający zaufanie do państwa i jego instytucji. Ustawodawca obowiązany jest więc w sposób jasny i precyzyjny określać treść obowiązków administracyjnych, których uchybienie jest podstawą do nałożenia kary pieniężnej, niedopuszczalność ustanawiania kar pieniężnych z mocą wsteczną ani wstecznego ich zaostrzania, zakaz podwójnego wymierzania kar pieniężnych wobec tej samej osoby za ten sam delikt administracyjny, a także nakaz zachowania proporcjonalności reakcji.

5. Skarżąca podnosi także, że zaskarżony przepis narusza zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa warunki dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, mające charakter formalny (obowiązek ustanowienia ograniczeń jedynie w ustawie) oraz materialny (konieczność wprowadzenia ograniczeń w demokratycznym państwie prawa ze względu na zapewnienie jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób). Ograniczenia nie mogą naruszać istoty konstytucyjnych praw i wolności.

Ustalenie zaistnienia okoliczności usprawiedliwiających ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw możliwe jest dzięki zastosowaniu tzw. testu

proporcjonalności, składającego się z trzech kroków: po pierwsze, należy rozstrzygnąć czy regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków, po drugie, czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz po trzecie, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Najtrudniejsza do oceny jest ostatnia przesłanka. Sprowadza się ona do skonfrontowania pozostających ze sobą w kolizji konstytucyjnych wartości i dóbr oraz oceny, która z nich w danych okolicznościach faktycznych i prawnych ma pierwszeństwo. Ustawodawca zobowiązany jest do wyboru najmniej dolegliwego środka do osiągnięcia określonego celu, który stanowi chronioną konstytucyjnie wartość (zob. wyrok TK z 26 marca 2007 r., sygn. akt K 29/06).

VI. Analiza konstytucyjności

1. Zaskarżony art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania przewozu, przewiduje odpowiedzialność administracyjną przewoźnika za niezgłoszenie przewozu towaru oraz określa sankcje administracyjną w postaci kary pieniężnej w sztywno określonej wysokości. Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności przepisu należy odnieść się do istoty odpowiedzialności administracyjnej oraz sankcji administracyjnych.

Nie ulega wątpliwości, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter odpowiedzialności obiektywnej, niezależnej od winy, która jest ponoszona, co do zasady, z tytułu wystąpienia określonego skutku (stwierzonego naruszenia), bez konieczności wykazywania związku przyczynowego między zachowaniem podmiotu odpowiedzialnego a powstałym skutkiem (wyrok WSA w Rzeszowie z 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Rz 905/14; por. wyroki: WSA w Łodzi z 5 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 381/16; NSA z 14 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1694/15). Takie ukształtowanie odpowiedzialności administracyjnej jest akceptowane przez doktrynę (zob. np. J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Poznań-Wrocław 2001, s. 105; P. Sikora, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, Wrocław 2002, s. 97; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 196) oraz orzecznictwo, w tym przez Trybunał Konstytucyjny (zob. wyroki TK z: 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01; 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04; 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06; 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06; 5 maja 2009 r.,

sygn. akt P 64/07; 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08; 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08; 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12; 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12).

Z charakteru odpowiedzialności administracyjnej wynikają funkcje, jakie spełniać mają sankcje administracyjne. Niewątpliwie konsekwencją każdej sankcji jest dolegliwość dla podmiotu, wobec którego została zastosowana. Nie wszystkie sankcje mają jednak na celu odpłatę za dopuszczenie się określonego naruszenia. Środkiem o charakterze represyjnym są przede wszystkim sankcje karne, ale także na przykład sankcje dyscyplinarne. Odmienne cele przyświecają natomiast sankcjom administracyjnym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że mają one przede wszystkim znaczenie prewencyjne (wyroki TK z: 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04; 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07; 22 września 2009 r., sygn. akt 3/08). Stosowane są automatycznie, z mocy ustawy, w razie stwierdzenia zaistnienia naruszenia. Ich istotą jest bowiem przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. Brak sankcji powodowałby, że przepis stałby się martwy, a jego naruszanie nagminne (wyroki TK z: 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06; 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11). Nie ma przy tym znaczenia, że obok pełnienia funkcji prewencyjnej sankcja administracyjna ma również, ale jedynie dodatkowo i ubocznie, charakter dyscyplinująco-represyjny (zob. wyroki TK z: 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08; 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08; 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12).

Jedną z dopuszczalnych form sankcji administracyjnych są kary pieniężne. W odróżnieniu od kar w rozumieniu prawa karnego nie są one, co do zasady, objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. Mogą być wymierzone zarówno wobec osób fizycznych, jak i osób prawnych oraz są one nakładane w drodze decyzji administracyjnej, w trybie postępowania administracyjnego, a kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne (zob. wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08). Trybunał Konstytucyjny zauważa korzyści, jakie wiążą się ze stosowaniem administracyjnych kar pieniężnych. Z punktu widzenia interesu publicznego Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na możliwość nakładania ich na różnego rodzaju podmioty, łatwość stosowania, niezwłoczność, nieuchronność, mniejszy stopień skomplikowania procedury niż procedura karna oraz mniejsze koszty dla budżetu państwa. Biorąc pod uwagę interes ukaranego, Trybunał Konstytucyjny wskazuje na brak tego rodzaju negatywnych następstw, jakie związane są z zastosowaniem sankcji karnych (wyroki TK z: 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12; 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12).

2. Zgodnie z przywołanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ocena uwzględnienia przez ustawodawcę zasad wyrażonych w art. 42 ust. 1 Konstytucji możliwa jest jedynie w stosunku do sankcji o wyłącznie represyjnym charakterze (zob. pkt V.2. stanowiska Sejmu). Powyższe oznacza, że jeżeli kara pieniężna spełnia przede wszystkim rolę prewencyjną, art. 42 Konstytucji nie stanowi dla niej adekwatnego wzorca kontroli (zob. wyroki TK z: 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04; 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06; 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08). Jak wskazuje bowiem Trybunał Konstytucyjny, formalnie administracyjna kara pieniężna staje się materialnie karą pieniężną, stanowiącą rodzaj sankcji karnej *sensu largo* lub sankcji *quasi*-karnej, jeżeli ma charakter represyjny. Nadmierny lub drastycznie represyjny charakter kary pieniężnej może z kolei nadać jej w istocie naturę sankcji karnej *sensu stricto* (wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12). Jednocześnie Trybunał określił minimalny katalog cech, jakie kara pieniężna powinna spełniać, aby mogła zostać zakwalifikowana jako administracyjna kara pieniężna. Mianowicie musi istnieć możliwość jej wymierzenia w oderwaniu od winy, za stwierdzenie naruszenia obowiązku wynikającego z ustawy lub z decyzji administracyjnej, w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w ustawie jej wymierzenie musi być obligatoryjne oraz musi być nakładana w wysokości przewidzianej w ustawie (w sztywnej wysokości lub w określonych granicach), a zatem organ nie może ustalić wysokości kary według własnego uznania, z uwzględnieniem oceny społecznej szkodliwości naruszenia lub osobistych cech sprawcy naruszenia (wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12).

W związku z powyższym możliwość dokonania oceny zgodności art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania przewozu przez pryzmat art. 42 ust. 1 Konstytucji uzależniona jest od ustalenia charakteru zastosowanej w przepisie sankcji.

3. Biorąc pod uwagę *ratio legis* ustawy o systemie monitorowania przewozu (zob. pkt I.3. stanowiska Sejmu) oraz istotę kary pieniężnej z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy, należy stwierdzić, że jej celem nie jest odpłata za popełniony czyn polegający na braku zgłoszenia przewozu towarów, lecz ochrona interesu fiskalnego państwa przed potencjalnym uszczupleniem wpływów podatkowych. Sankcja ma więc w istocie stanowić zabezpieczenie przed wystąpieniem negatywnych skutków naruszenia prawa oraz zmuszać przewoźników do respektowania przewidzianego w ustawie obowiązku. Określona w przepisie kara pieniężna nie stanowi zatem konsekwencji

dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz jest skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem (por. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06). W związku z tym stanowi typową sankcję o dominującym prewencyjnym charakterze, w której rola represyjna jest jedynie uboczna. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o systemie monitorowania przewozu: „nieuchronność, katalog i wysokość kar mają przede wszystkim oddziaływać prewencyjnie na podmioty dokonujące przewozu [...]. Kara jest wysoka – tak by niedopełnienie obowiązku rejestracji, uzupełnienia i aktualizacji wpisów było dla podmiotów «nieopłacalne»” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o systemie monitorowania przewozu, druk nr 1244, Sejm VIII kadencji). Prewencyjny charakter kar pieniężnych z ustawy o systemie monitorowania przewozu potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. np. wyroki NSA z: 1 lipca 2021 r., sygn. akt II GSK 95/21; 12 stycznia 2022 r., sygn. akt II GSK 2559/21).

Kara pieniężna określona w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy spełnia również minimalne wymogi pozwalające na zaliczenie jej do administracyjnych kar pieniężnych (wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12). Zatem jej wymierzenie jest niezależne od winy podmiotu, który dopuścił się naruszenia, jest nakładana w drodze decyzji, a w przypadku stwierdzenia naruszenia organ obowiązany jest do jej nałożenia w ustawowo określonej wysokości. Dodatkowo o braku nadmiernej represyjności kary pieniężnej świadczy istnienie mechanizmu odstąpienia od jej wymierzenia (art. 22 ust. 3 ustawy), a także fakt, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się do niej odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej (art. 26 ust. 5 ustawy). W wykonaniu kary pieniężnej zastosowanie znajdują więc m.in. przepisy dotyczące udzielania ulg w spłacie.

Powyższe okoliczności przesądzają o tym, że w rozpoznawanej sprawie art. 42 ust. 1 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli. W konsekwencji za nieadekwatne należy uznać także zarzuty naruszenia art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc wzorców związkowych wobec art. 42 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08). Sejm wnosi zatem o uznanie, że art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania przewozu **nie jest niezgodny** z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej nie oznacza, że ma ona charakter absolutny. Istnieć powinny bowiem mechanizmy pozwalające

uwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli adresat normy prawnej nie był w stanie zapobiec naruszeniu (zob. wyroki TK z: 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01; 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08; 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że podmiot, który dopuścił się naruszenia musi mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności, jeżeli wykaze, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności, takich jak chociażby działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, czy działanie osób trzecich, za które nie odpowiada (zob. wyroki TK z: 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09; 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12; 10 września 2020 r., sygn. akt K 13/18).

W ustawie o systemie monitorowania przewozu podstawę uwolnienia się od odpowiedzialności przez sprawcę naruszenia stanowi art. 22 ust. 3. Zgodnie z tym przepisem w przypadku uzasadnionym ważnym interesem przewoźnika lub interesem publicznym, na wniosek przewoźnika lub z urzędu, organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej. Posłużenie się w przepisie klauzulami generalnymi umożliwia organowi uwzględnić całokształt okoliczności towarzyszących naruszeniu. Wykładnia wskazanych pojęć niedookreślonych nie sprawia również trudności sądom administracyjnym. Nie ulega wątpliwości, że interes publiczny przemawia za tym, aby w przypadkach nadzwyczajnych, na których zaistnienie przewoźnik nie miał wpływu, czyli także takich jak działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, czy działanie osób trzecich, za które przewoźnik nie odpowiada, organ odstąpił od wymierzenia kary pieniężnej (zob. pkt IV.2. stanowiska Sejmu). Jednocześnie prokonstytucyjna wykładnia art. 22 ust. 3 ustawy prowadzi do wniosku, że mimo wynikającego z przepisu uznania administracyjnego, w określonych sytuacjach organ zobligowany będzie do jego zastosowania i odstąpienia od nałożenia kary (por. A. Habuda, *Granice uznania administracyjnego*, s. 109-138). Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że organ obowiązany jest każdorazowo rozważyć przedstawione przez stronę okoliczności faktyczne przemawiające, jej zdaniem, za odstąpieniem od nałożenia kary, a w uzasadnieniu decyzji odnieść się do tych okoliczności oraz odnieść zebrany materiał dowodowy do przesłanek istnienia ważnego interesu przewoźnika lub interesu publicznego (wyroki: WSA w Olsztynie z 28 czerwca 2018 r., sygn. akt I SA/OI 204/18; NSA z 9 stycznia 2020 r., sygn. akt II GSK 1385/19).

5. Skarżąca podważa również dopuszczalność stosowania kar pieniężnych w sztywnej wysokości. Należy jednak zauważyć, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zezwala na posługiwanie się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi w przypadku oparcia odpowiedzialności na przesłankach obiektywnych (wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04). Odpowiedzialność obiektywna wyklucza możliwość różnicowania sankcji ze względu na stopień winy oraz umożliwia nieróżnicowanie sankcji ze względu na inne okoliczności (zob. wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12). Sankcja administracyjna, niebędąca karą w rozumieniu prawa karnego, nie musi być więc indywidualizowana (zob. wyroki TK z: 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01; 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06). Od decyzji ustawodawcy zależy więc czy wymierzana będzie w sztywnej wysokości, czy w określonych granicach. W realiach zaskarżonego przepisu wprowadzenie miarkowania niewątpliwie osłabiałoby funkcję prewencyjną sankcji, której dolegliwość ma skutecznie zniechęcać przewoźników do lekceważenia ustawowych obowiązków oraz mobilizować ich do zadbania o należyłą organizację własnej działalności. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wartość celu sankcji oraz ocena jej konieczności jako najbardziej skutecznego środka do jego osiągnięcia, może uzasadniać, aby stanowiła ona docelowo bezwzględną dolegliwość wobec przedsiębiorcy (zob. wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11). Ochrona budżetu państwa przed uszczupleniem wpływów podatkowych wymaga wprowadzenia skutecznych narzędzi służących monitorowaniu przewozu. System będzie funkcjonował jedynie gdy istnieć będą odpowiednie instrumenty prawne skutecznie oddziałujące na przewoźników.

Należy jednocześnie za nietrafny uznać argument skarżącej o całkowitym braku możliwości miarkowania kary pieniężnej określonej w zaskarżonym przepisie. Jak wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10, miarkowaniu służą także przepisy Ordynacji podatkowej dotyczące udzielania ulg (art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej), a więc także odroczenia terminu płatności, rozłożenia jej na raty, czy też umorzenia w całości lub części zaległości.

W kontekście rozpatrywanej sprawy istotne jest również to, że przewóz, którego faktycznie dokonuje kierujący, następuje w ramach działalności przedsiębiorstwa przewoźnika. Należy więc zauważyć, że przewoźnik odpowiada za działanie kierującego. Powinien zatem stosować mechanizmy, które pozwalałyby mu na sprawowanie kontroli nad przebiegiem przewozu. Można zatem stwierdzić, że kara pieniężna przewidziana w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania

przewozu pełni również dodatkową rolę – wymusza na przewoźniku odpowiednią organizację pracy przedsiębiorstwa. Sprawą przedsiębiorcy (przewoźnika) jest zawarcie takich umów i obmyślenie takich organizacyjnych rozwiązań, które będą dyscyplinować osoby wykonujące na jego rzecz usługi kierowania pojazdem, czy to na zasadzie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego, czy nawet na zasadzie samozatrudnienia (zob. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06).

W świetle powyższego należy wskazać, że brak wiedzy i zgody przewoźnika na przewóz towarów przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi okoliczności od niego niezależnej, na którą nie ma on wpływu. Nie stanowi zatem przesłanki egzoneracyjnej, która wyłączałaby jego odpowiedzialność. Nie jest to bowiem działanie osób trzecich, za które przewoźnik nie odpowiada, ale są to czynności podjęte w związku z wykonywaniem przez kierującego obowiązków służbowych na rzecz przewoźnika w ramach stosunku pracy lub innego stosunku prawnego. W związku z zawinionym działaniem kierującego na gruncie prawa cywilnego przewoźnikowi mogą przysługiwać względem niego roszczenie regresowe.

6. Brak możliwości wykazania wpływu przewoźnika na zachowanie kierującego oraz stopnia w jakim kierujący pozostawał pod jego kierownictwem czy nadzorem nie narusza prawa ukaranego podmiotu do sądu. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazuje, że „prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Do legislatywy należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw” (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97). Kara pieniężna przewidzianą w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania przewozu nakładana jest w drodze decyzji, która zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że gdy ustawa przewiduje skargę do sądu administracyjnego konstytucyjne prawo do sądu zostaje zachowane bez względu na to, że zakres orzekania sądu administracyjnego, który bada jedynie zgodność decyzji z prawem, jest węższy w porównaniu z zakresem orzekania sądów powszechnych (zob. wyroki TK z: 8 kwietnia 1997 r., sygn. akt K 14/96; 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06).

7. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „aby sankcje administracyjne były skuteczne, muszą być dolegliwe, ale także współmierne w stosunku do charakteru naruszenia prawa i nieuchronne” (wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03). Z powyższego wynika, że ustawodawca stosując sankcję administracyjną powinien uwzględnić zasadę proporcjonalności.

Niewątpliwie niedopuszczalne jest posługiwanie się sankcją nieadekwatną, nieracjonalną, niewspółmiernie dotkliwą oraz oderwaną od stopnia naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa (wyroki TK z: 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08; 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04). Sankcja z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania przewozu ma sprawiać, że ryzyko związane z zaniechaniem obowiązku zgłoszenia przewozu stanie się nieopłacalne oraz zmuszać przewoźnika do zadbania o odpowiednią organizację pracy przedsiębiorstwa, ograniczającą zagrożenie wystąpienia naruszeń. Przepis ma chronić przed potencjalnymi skutkami braku zgłoszenia przewozu, a więc utrudniać unikanie opodatkowania. Wysokość kary ma z kolei sprawiać, że przewoźnik – rozważając potencjalne zyski i straty – uzna, że wykrycie złamania prawa wiązać się będzie ze zbyt wysokimi kosztami. Należy wobec tego stwierdzić, że zbyt niskie lub zróżnicowane kary pieniężne nie przyniosłyby zamierzonego skutku. Biorąc pod uwagę cele sankcji kluczowego znaczenia nie mają okoliczności towarzyszące naruszeniu. Przepis ma pełnić bowiem rolę nie tylko prewencji szczególnej, ale również ogólnej, a więc oddziaływać wobec wszystkich przewoźników. Wysokość kary pieniężnej, która została z góry określona w ustawie, ma zapewnić skuteczność jej oddziaływania oraz chronić legalny handel towarami. Jednocześnie, jak już wcześniej wskazano, odpowiedzialność przewoźnika nie ma charakteru absolutnego. Może on bowiem uwolnić się od odpowiedzialności w przypadku zaistnienia szczególnych okoliczności, które mogą mieć zróżnicowany charakter.

Niezależnie od powyższego, konieczne do rozstrzygnięcia czy zachodzą odpowiednie proporcje między sankcją a naruszeniem ustawowego obowiązku, jest zastosowanie tzw. testu proporcjonalności. W związku z tym należy ocenić czy regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków, czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (zob. pkt V.5. stanowiska Sejmu). Niewątpliwie zaskarżony przepis jest skutecznym środkiem służącym ochronie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Jak wskazano

w uzasadnieniu projektu ustawy „nieewidencjonowany obrót towarami, w tym wyrobami akcyzowymi, osłabia gospodarkę oraz wywiera negatywny wpływ na jej stabilność i bezpieczeństwo obywateli” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o systemie monitorowania przewozu, druk nr 1244, Sejm VIII kadencji). Nie budzi w związku z tym jakichkolwiek wątpliwości, że przewidziana sankcja powinna skutecznie zniechęcać przewoźników do unikania zgłaszania przewozu towarów. Skarżąca wyraża jednak obawy czy regulacja spełnia także drugi i trzeci warunek testu proporcjonalności.

Przedstawione przez skarżącą wątpliwości należy uznać za nieuzasadnione. Jak już bowiem wyżej wskazano, jedynie nieuchronna i dolegliwa kara pieniężna stanowić będzie skuteczne narzędzie zniechęcające przewoźników do lekceważenia przepisów prawa oraz mobilizujące ich do wprowadzania rozwiązań organizacyjnych ograniczających ryzyko wystąpienia naruszeń. Brak sankcji, ale również stosowanie sankcji, które nie są dotkliwe dla naruszającego, powodowałby bowiem, że przepis nakładający obowiązek zgłoszenia przewozu stałby się martwy, a jego naruszanie nagminne (zob. wyroki TK z: 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06). Z góry określona sankcja w sztywnej wysokości sprawia, że przewoźnik zyskuje czytelne ostrzeżenie co do konsekwencji ewentualnych naruszeń. Jedynie sankcja tego rodzaju wypełnia rolę prewencyjną. W wyroku z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „adresaci norm ustawowych obwarowanych karą administracyjną mają świadomość, że naruszenie ustawowo określonych obowiązków wiąże się z nałożeniem konkretnej, zidentyfikowanej kary administracyjnej. Mają również świadomość, że organ wymierzy daną karę niezależnie od stopnia winy podmiotu niedochowującego danego obowiązku. Fakt ten w połączeniu z szybkością postępowania administracyjnego i nieuchronnością kary może w istotny sposób zapobiec [...] łamaniu ustawy”. Różnicowanie kar prowadziłoby do przeprowadzania kalkulacji oraz podejmowania przez przewoźników ryzyka, jeżeli doszliby do wniosku, że biorąc pod uwagę potencjalne korzyści przy ewentualnym nałożeniu kary w dolnych granicach, kara mogłaby zostać wliczona w koszty. Kara pieniężna spełnia zatem warunek jej niezbędności dla ochrony interesu publicznego.

Na koniec należy zbadać czy sankcja nie prowadzi do zachwiania proporcji między ograniczonymi prawami i wolnościami, a dobrem konstytucyjnym, które zaskarżony przepis ma chronić, czyli czy sankcja nie jest nadmierna. Jak już zwrócono uwagę, aby sankcja spełniała rolę prewencyjną, w zakresie szczególnym i ogólnym,

musi być odczuwalna dla podmiotu, który dopuścił się lub potencjalnie może dopuścić się naruszenia. Jednocześnie należy po raz kolejny zaznaczyć, że ustawa o systemie monitorowania przewozu zawiera mechanizmy pozwalające uwolnić się od odpowiedzialności oraz łagodzące dolegliwość kary. Służy temu art. 22 ust. 3 ustawy, który umożliwia organowi odstąpienie od nałożenia kary w przypadku istnienia przemawiającego za tym ważnego interesu przewoźnika lub interesu publicznego, a także odpowiednie stosowanie do kar pieniężnych przepisów Ordynacji podatkowej, przewidujących m.in. udzielanie ulg w spłacie zobowiązań.

Skarżąca podnosi, że o naruszeniu zasady proporcjonalności świadczy fakt, że przy wymiarze kary nakładanej na przewoźnika nie uwzględnia się stopnia winy kierującego ukaranego grzywną za przewóz towaru bez numeru referencyjnego. Należy jednak wskazać, że przewoźnik i kierujący odpowiadają za naruszenia o odrębnym charakterze. W związku z tym nie zachodzi kumulacja sankcji za ten sam czyn, mogąca mieć wpływ na gradację odpowiedzialności. Kierujący zostaje ukarany w trybie odpowiedzialności za wykroczenie (represyjnej) za swoje własne zawinione zachowanie sprowadzające się do rozpoczęcia przewozu bez numeru referencyjnego, nadawanego w wyniku zgłoszenia przewozu do rejestru. Odpowiedzialność kierującego dotyczy więc zarówno sytuacji, gdy wobec nieotrzymania numeru referencyjnego, wbrew obowiązkowi nie odmówił rozpoczęcia przewozu towaru (art. 10 ust. 4 ustawy), jak i przypadku, gdy samowolnie podjął decyzję o zmianie trasy dokonywanego przewozu. Przewoźnik ponosi z kolei odpowiedzialność w związku z samym faktem braku zgłoszenia przewozu mimo faktycznego jego rozpoczęcia, niezależnie od jego winy. Jest to odpowiedzialność uwzględniająca ryzyko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Odpowiedzialność przewoźnika jest zatem niezależna od stopnia winy kierującego.

Mając na względzie przedstawioną argumentację Sejm wnosi o uznanie, że art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania przewozu **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK/\$EJMU

Elżbieta Witek