



PK VIII TK 33.2021

SK 12/21

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną spółki U z siedzibą w
M o zbadanie zgodności:

- 1) art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz. U z 2017 r., poz. 708 ze zm.) [obecnie: ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 859 ze zm.] z art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „przez to, że przewiduje niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 20 000 zł za niedokonanie zgłoszenia przez przewoźnika przewozu towaru przez terytorium RP, jak również przez to, że dopuszcza nałożenie ww. kary pieniężnej bez względu na okoliczności tego czynu, przez co nie zapewnia gwarancji wynikających z art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji”;
- 2) art. 22 ust. 3 ustawy powołanej w pkt 1, z art. 2 Konstytucji „poprzez naruszenie zasad prawidłowej legislacji poprzez stanowienie przepisów niejasnych i nie zapewniających podstawowych gwarancji materialnoprawnych i procesowych wynikających z art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz. U z 2017 r., poz. 708 ze zm.) [obecnie: ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 859 ze zm.]:

a) w zakresie, w jakim przewiduje nałożenie kary pieniężnej w wysokości 20 000 zł za niedokonanie zgłoszenia przez przewoźnika przewozu towaru przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez względu na okoliczności tego zaniechania, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) w zakresie, w jakim nie uwzględnia odpowiedzialności kierującego za wykroczenie określone w art. 32 ust. 1 tejże ustawy, jest zgodny z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Spółka U z siedzibą w M

[dalej także: Skarżąca albo spółka U

wystąpiła do Trybunału

Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga ta została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego, opisanego w części wstępnej postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2021 r., w sprawie o sygn. akt Ts 121/20 (kopia postanowienia wraz z uzasadnieniem została dołączona do akt niniejszego postępowania w Trybunale Konstytucyjnym).

W okolicach przejścia granicznego w K. funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej przeprowadzili w czerwcu 2017 r. kontrolę zespołu pojazdów składającego się z ciągnika oraz naczepy ciężarowej, będącego w dyspozycji Skarżącej, kierowanego przez A. J. Kontrolujący ustalili, że przedmiotem przewozu był olej silnikowy podlegający, obowiązującej w tym czasie, ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz. U. z 2017 r., poz. 708 ze zm., dalej: ustawa o SENT) [obecnie problematykę tę reguluje ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 859 ze zm., przy czym treść art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 22 ust. 3 ustawy o SENT, w zaskarżonym zakresie, nie uległa zmianie].

W trakcie kontroli rozpoczętego na terytorium kraju przewozu kierowca 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.

W grudniu 2017 r. do właściwego organu celno-skarbowego (dalej: organ pierwszej instancji) wpłynęło pismo Skarżącej, w którym podniosła Ona, że

wykonywała transport z N do L, a przewóz miał odbyć się promem z do - 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, kierowca - pomimo zarezerwowanego rejsu promem - samowolnie podjął decyzję o realizowaniu przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co potwierdza załączone oświadczenie kierowcy z grudnia 2017 r. W wypadku zaś nieuznania tego oświadczenia Skarżąca wniosła o przesłuchanie kierowcy 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 SENT, albowiem wynikający z tego przepisu obowiązek musi być poprzedzony zamiarem rozpoczęcia przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a tymczasem braku takiego zamiaru dowodzi zakupiony przez Skarżącą bilet promowy.

Decyzją z marca 2018 r. organ pierwszej instancji, na podstawie art. 207 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.) [aktualnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm., dalej: ustawa - Ordynacja podatkowa] w związku z art. 2 pkt 8, art. 3 pkt 2 lit. b, art. 7, art. 22 ust. 1 pkt 1, art. 26 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 27 ust. 1 ustawy o SENT, nałożył na Skarżącą karę pieniężną w wysokości 20 000 zł, nie uznawszy wyjaśnień Skarżącej za wiarygodne i umożliwiające odstępnie w trybie art. 22 ust. 3 ustawy o SENT od nałożenia kary pieniężnej.

Po rozpoznaniu odwołania Skarżącej właściwy organ odwoławczy, decyzją z czerwca 2018 r., utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji, podzieliwszy jego argumentację prawną.

Wyrokiem z lutego 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w S uchylił decyzje organu odwoławczego oraz organu pierwszej instancji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w S uznał, że organy obu instancji dokonały zawężonej wykładni art. 22 ust. 3 ustawy o SENT, sprowadzającej się do rozumienia „ważnego interesu przewoźnika” tylko do sytuacji nadzwyczajnych, siły wyższej czy losowych zdarzeń (jak np. utrata możliwości zarobkowania, utrata losowa majątku). Takiego ograniczenia ustawa nie wprowadza, zatem organy, dokonując zawężonej interpretacji przesłanki z art. 22 ust. 3 ustawy o SENT, w istocie naruszyły tę normę. Ważny interes przewoźnika to - zdaniem Sądu - interes ważny dla niego, subiektywny, który każdorazowo należy ocenić z uwzględnieniem całokształtu materiału i odnieść do indywidualnego stanu faktycznego, co nie zostało uczynione w postępowaniu celno-skarbowym.

W wyniku skargi kasacyjnej organu odwoławczego, wyrokiem ze stycznia 2020 r., Naczelny Sąd Administracyjny (dalej także: NSA) uchylił orzeczenie sądu pierwszej instancji oraz oddalił skargę Skarżącej na decyzję organu celno-skarbowego.

W ocenie NSA, instytucja odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 22 ust. 3 ustawy o SENT, jest oparta na tzw. uznaniu administracyjnym. W tym przepisie ustawodawca posłużył się pojęciami niedookreślonymi: „ważny interes przewoźnika” lub „interes publiczny”, jako materialnoprawnymi przesłankami, będącymi podstawą do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Użyty łącznik „lub” wskazuje, że do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej wystarczy zaistnienie jednej z wyżej przywołanych dwóch dyrektyw wyboru, mianowicie ważnego interesu przewoźnika lub interesu publicznego, przy czym w każdej sprawie organ powinien wziąć pod uwagę i rozważyć obie te przesłanki. Wbrew stanowisku sądu pierwszej instancji, organy celno-skarbowe dokonały prawidłowej wykładni art. 22 ust. 3 ustawy o SENT 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).

Na wstępie uzasadnienia skargi konstytucyjnej spółka U wyjaśniła, że [we wszystkich cytowanych poniżej fragmentach uzasadnienia tej skargi zachowano oryginalną pisownię]:

„- art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2017 r. (chodzi o ustawę SENT - przyp. wł.) narusza zawartą w art. 42 ust. 1 Konstytucji gwarancję ponoszenia wyłącznie osobistej odpowiedzialności za popełnienie czynu zabronionego, w ten sposób, że ww. regulacja rozciąga odpowiedzialność na przewoźnika, w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy o SENT [...] za czyny popełnione przez osoby trzecie, dokonane bez wiedzy i zgody oraz wbrew woli przewoźnika i nie zawiera żadnych okoliczności zwalniających w razie stwierdzenia naruszenia obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 1 ustawy o SENT [...]

- art. 22 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 22 ust. 3 ustawy z 2017 r. narusza, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, prawo skarżącego [skarżące] do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (administracyjny), a to poprzez nałożenie na niego absolutnej odpowiedzialności za działania osób trzecich i brak wskazania okoliczności zwalniających od tej odpowiedzialności, względnie okoliczności łagodzących, przez co organy stosujące prawo i sprawujące wymiar sprawiedliwości zmuszone są wydawać orzeczenia niesprawiedliwe, a to wobec uznawania, na gruncie zaskarżonych przepisów, dowodów niewinności, za zbędne dla rozstrzygnięcia sprawy” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 3).

W dalszej części uzasadnienia skargi konstytucyjnej spółka U przypomniała, że „Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dopuszcza kontrolę sankcji administracyjnych według wzorca wyznaczonego przez art. 42 ust. 1 Konstytucji i traktuje sankcje administracyjne jako sankcje

karne *sensu largo*, a czasem, w razie szczególnego natężenia funkcji represyjnej, jako sankcje karne *sensu stricto*. Oznacza to <przynajmniej> odpowiednie stosowanie do oceny tych przepisów norm wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku TK z dnia 15 października 2013 r. (P 26/11, OTK-A 2013/7/99) wskazano, że *<administracyjne kary pieniężne, nakładane w określonej wysokości w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków najczęściej typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerszej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu. Interdyscyplinarność mechanizmu karania oznacza, że represyjne sankcje administracyjne należą do szerszej kategorii prawa represyjnego, odpowiadającego autonomicznemu konstytucyjnemu pojęciu <postępowania karnego> występującemu w art. 42 Konstytucji. Rozszerzanie się kompetencji sankcyjnych i wymierzanie przez organy administracji publicznej pieniężnych sankcji i kar administracyjnych jest rezultatem wzrostu państwa administracyjnego, jak też wynikiem tendencji w kierunku depenalizacji odpowiedzialności prawnej. Przyjęta 13 lutego 1991 r. rekomendacja nr R(91)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych (niepubl.) uwzględnia ten stan rzeczy i ustala zasady represyjnej odpowiedzialności administracyjnej, w szczególności wymóg dokładnego określenia przez prawo okoliczności, w których kary administracyjne mogą być nakładane, oraz zapewnienia kontroli legalności ich nałożenia przez prawnie ustanowiony, niezawisły i bezstronny sąd>*. W dalszej części uzasadnienia TK wprost uznaje art. 42 Konstytucji za adekwatny wzorzec kontroli przepisu zawierającej sankcję administracyjną (art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach). Dalej w pkt. 9 uzasadnienia czytamy: *<adekwatność art. 42 Konstytucji do oceny*

niniejszej sprawy wynika z następujących przyczyn. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie przypominał, że konstytucyjne pojęcie <odpowiedzialności karnej> użyte w art. 42 Konstytucji musi być rozumiane autonomicznie. Konstytucyjna <<odpowiedzialność karna>> to wszelka odpowiedzialność represyjna, a więc jej zakres jest szerszy, niż przyjmuje się w kodeksie karnym. Odpowiedzialność ta obejmuje także inne formy odpowiedzialności prawnej związane nie tylko z wymierzaniem kar jednostce (por. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103) stosowaniem wszelkich środków o charakterze represyjnym (por. wyrok TK z 8 stycznia 2008 r., sygn. P 35/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 1), ale również wszelkie *sui generis* karne mechanizmy prawne (por. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09). Odnoszą się do nich przepisy konstytucyjne mówiące o szeroko pojętej odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Art. 42 ust. 1-3 Konstytucji dotyczy więc także administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli tylko mają one cechę represyjną. Kary te nie muszą przy tym stanowić przejawu odpowiedzialności karnej *sensu stricto*.

Wynika stąd, że także kwestionowana przez WSA w Łodzi kara pieniężna przewidziana w art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., ze względu na swą represyjność, może być objęta zakresem stosowania art. 42 ust 1-3 Konstytucji>. Choć dalej TK podkreśla, że gwarancje z art. 42 Konstytucji powinny być odnoszone do sankcji administracyjnych odpowiednio. Przywołano w tym zakresie wcześniejsze wyroki TK z: 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120.

Do wyżej cytowanego orzeczenia odwołał się także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt P 124/15, OTK-A 2017/06/50), w którym badał kwestię zgodności z regułą *ne bis in idem* wywodzonej z art. 2 Konstytucji jednoczesnej karalności za czyn z art. 271 § 1 kk i sankcji o charakterze administracyjnej z Ip. 3.9 załącznika numer 3 od ustawy o

transporcie drogowym (chodzi o ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, aktualnie, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2140 ze zm. - przyp. wł.). I w tym wypadku sankcję administracyjną uznano, za karę w sensie konstytucyjnym. Uznano ją za <zagadnienie interdyscyplinarne wspólne prawu karnemu i administracyjnemu>. Wskazano, że kara pieniężna ma karny charakter z woli samego ustawodawcy. *<Po pierwsze, już ich nazwa - <<kary pieniężne>> wskazuje, że sankcje te są formą ukarania (...) <<Kary pieniężne>>, który określa na potrzeby ustawy o transporcie drogowym specjalne mechanizmy wymierzania dolegliwości za naruszenie nakazów, zakazów lub obowiązków wynikających z tej ustawy przez podmioty poddane reglamentacji administracyjnej.>*

Po drugie, sankcje te nie należą do typowych środków policji administracyjnej ani nie są wymierzone po to, by wymusić na podmiocie administrowanym określaną zmianę zachowania. Nie podlegają umorzeniu (zaś uiszczona kwota nie podlega zwrotowi), jeśli podmiot zaniechał naruszenia i przywrócił stan pożądany przez ustawę. Niezależnie od funkcji prewencyjnej - właściwej też karom penalnym z zakresu prawa karnego sensu stricto (kara pozbawienia wolności wydaje się mieć nawet większą siłę oddziaływania odstraszająco na podmiot prowadzący działalność gospodarczą niż kara pieniężna w wysokości 8000 zł) - kary pieniężne ujęte w art. 92a ust. 1 u.t.d. są przede wszystkim swoistą <<odpłatą>> za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Nakładane są ex post w wypadku stwierdzenia tego naruszenia przez organ uprawniony do kontroli i muszą być uiszczone bezzwrotnie.

Po trzecie, kształt szczegółowych rozwiązań składających się na mechanizm nakładania kar pieniężnych przewidzianych w art. 92a ust. 1 u.t.d. wykazuje wiele podobieństw do rozwiązań typowych dla prawa karnego w jego klasycznym rozumieniu. Ustawodawca przewidział bowiem przesłanki

egzoneracyjne, terminy <<przedawnienia>>, a także <<zatarcie>> faktu nałożenia kary pieniężnej>” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 6 - 8).

Uwzględniając powołane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Skarżąca stwierdziła, że „[j]akkolwiek regulacja karna w ustawie SENT nie jest tak rozbudowana jak w przypadku ustawy o transporcie drogowym, tym niemniej większość elementów wskazanych przez TK ww. orzeczeniu, kwalifikująca takie sankcje jako karne, a więc podlegające wzorcowi z art. 42 ust. 1 Konstytucji, posiada. Ekspozowana jest funkcja represyjna przepisu art. 21 ust. 1 pkt 1, a ciężar sankcji 20 000 zł, znacząco wyższy niż w przypadku kary <transportowej> w wysokości 8000 zł, którą oceniał Trybunał. Kara ma charakter bezzwrotny, wymierzana jest ex post po stwierdzeniu deliktu. Przewidziano okres przedawnienia orzekania (art. 28 ustawy o SENT), a także przewidziano możliwość odstąpienia od nałożenia kary (art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o SENT).

Tym samym regulacja odnosząca się do kary pieniężnej z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT powinna spełniać standard wyznaczany przez art. 42 ust. 1 Konstytucji, w zakresie zapewnienia zasady osobistej odpowiedzialności za czyn karalny.

Z procesowego punktu widzenia ukształtowanie odpowiedzialności przewoźnika w na zasadzie odpowiedzialności absolutnej pozbawia go możliwości wykazania braku wpływu na powstanie naruszenia i przeprowadzenia dowodów na tę okoliczność. Przy takim ukształtowaniu odpowiedzialności pozbawiony był skarżący prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy, ponieważ dowodu braku jego wpływu na działanie osób trzecich uznawano za nie mające znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Tym uzasadniam wzorzec kontroli i niezgodność regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 8 - 9).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia skargi konstytucyjnej Skarżąca, szczegółowo odnosząc się do zarzutów skargi, stwierdziła, między innymi, że:

- „[o]dpowiedzialność oparta o art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT nie jest typem odpowiedzialności opartej o zasadę winy. Nie jest to w skardze kwestionowane. Odróżnia to sankcję administracyjną o sankcji karnej, czy większości sankcji cywilnych i powszechnie jest akceptowane przez orzecznictwo i doktrynę. Nie może to jednak oznaczać zwolnienia ustawodawcy od indywidualizacji tej obiektywnej odpowiedzialności, tj. przypisywalności bezprawnego zachowania sprawcy. Standard ten wynika wprost z art. 42 ust. 1 Konstytucji, w którym mówi się odpowiedzialności <tylko> tego , <kto dopuścił czynu zabronionego> i ma głębokie, bezdyskusyjne, cywilizacyjne zakorzenienie. W przypadku odpowiedzialności opartej o zasadę winy obiektywnej standard ten uzyskiwany jest poprzez wskazanie okoliczności egzoneracyjnych (kontratypów), które zdejmują odpowiedzialność z adresata normy sankcjonowanej w sytuacjach uznanych za nie usprawiedliwiających jego odpowiedzialności administracyjnoprawnej”;

- „standard zaskarżonej regulacji jest niski, względem wymogów konstytucyjnych. Nie uwzględnia ona występowania możliwych stanów faktycznych, takich jak stan wyższej konieczności, siła wyższa, wyłączne działanie osoby trzeciej, które wykształciły się w procesie rozwoju prawa sankcyjnego i stanowiły o jego rozwoju”;

- „[z] procesowego punktu widzenia tak ukształtowana regulacja pozbawia przewoźnika możliwości wykazania braku jego odpowiedzialności i przeprowadzenia dowodów na tę okoliczność. Przy absolutnym ukształtowaniu odpowiedzialności zrozumiałe są procesowe decyzje organów administracyjnych i sądowych, które za zbędne uważają przeprowadzanie takich dowodów. Postępowanie dowodowe sprowadza się zazwyczaj do sporządzenia protokołu kontroli, w którym odnotowuje się niedopełnienie obowiązku (normy

sankcjonowanej). A nawet w razie ich przeprowadzenia, niejako z ostrożności, konkluzją jest i tak konieczność nałożenia kary, za samo niewykonanie obowiązku stwierdzone w protokole, bez względu na ustaloną przyczynę. Uzasadnia to zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, poprzez pozbawienie strony prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd administracyjny dokonujący oceny legalności decyzji organów administracji publicznej.

Z tych też przyczyn pozbawiono skarżącego możliwości wykazania na ile miał on wpływ na zachowanie kierowcy i w jakim stopniu bezpośredni sprawca pozostawał pod kierownictwem czy nadzorem przewoźnika” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 9 - 12).

W ocenie Skarżącej, art. 22 ust. 3 ustawy o SENT nie jest „wystarczającym zabezpieczeniem dla zapewnienie ponoszenia odpowiedzialności wyłącznie przez sprawcę czynu zabronionego (art. 42 ust. 1 Konstytucji), jak i prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji)”, bo wprowadzie „[p]rzepis ten przewiduje, że w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem przewoźnika lub interesem publicznym organ może odstąpić od nałożenia kary”, to jednak „[n]ie precyzuje (...) [on - przyp. wł.] co (ustawodawca - przyp. wł.) przez te interesy rozumie, a orzecznictwo administracyjne i sądowe ma z tym wyraźnie trudności sprowadzając tę kwestię do badania sytuacji finansowej przewoźnika, względnie unikania skonkretyzowania treści normy. Czego zresztą przykładem jest wyrok NSA wydany w sprawie. Jakkolwiek ostatnio orzecznictwo stara się normę tę wypełniać i innym przesłankami <zwalniającymi>, to jednak regulacji nie sposób uznać za stabilną i regulującą w sposób zapewniający poczucie bezpieczeństwa adresatom normy. Art. 22 ust. 3 ustawy o SENT w swej istocie odpowiada na art. 5 k.c. i powinien pełnić rolę tej klauzuli generalnej - stanowić zabezpieczenie przed nadużyciem prawa. Nie może jednak stanowić o konstrukcji odpowiedzialności prawnej, w systemie prawa represyjnego. Odpowiedzialność

ta powinna być w sposób precyzyjny, szczegółowy i zrozumiały ukształtowana przez ustawodawcę, tak jak to zrobiono w przepisach ustawy o transporcie drogowym. W przeciwnym razie bezpieczeństwo prawne adresatów norm nie jest zapewnione, a ich sytuacja prawna i majątkowa uzależniona od mniej lub bardziej dowolnych rozstrzygnięć organów różnego szczebla” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 12 - 13).

Następnie Skarżąca sformułowała zarzut, że „[s]ztywność regulacji prowadząca się do nałożenia kary w wysokości 20 000 zł na przewoźnika, bez względu na jego rolę i okoliczności powstania naruszenia lub odstąpienia od tego, nie spełnia proporcjonalności w ingerencji w prawa konstytucyjne” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej s. 13 - 16) [szczegółowe argumenty Skarżącej uzasadniające ten zarzut zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego stanowiska].

W chwili naruszenia przez Skarżącą art. 7 ustawy o SENT (czerwiec 2017 r.) przepisy art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 22 ust. 3 teże ustawy brzmiały następująco:

„Art. 1. W przypadku:

- 1) niedokonania zgłoszenia przez przewoźnika,
- 2) [...]
- 3) [...]

- na przewoźnika nakłada się karę pieniężną w wysokości 20 000 zł.”;

„3. 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.”.

Dla porządku, art. 26 ust. 3 ustawy o SENT, którego pierwotna treść nie uległa zmianie, ma następujące brzmienie:

„3. Organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, jeżeli to odstąpienie:

- 1) nie stanowi pomocy publicznej albo
- 2) 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
- 3) stanowi pomoc publiczną spełniającą warunki określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 4.”.

W komentarzu do art. 22 ustawy o SENT G. Musolf wyjaśnił, że przepis ten „dotyczy tylko i wyłącznie działań i zaniechań przewoźników w zakresie realizacji przez nich podstawowych obowiązków. **Pierwszy rodzaj kary wymieniony w komentowanym przepisie dotyczy sytuacji, gdy przewoźnik nie dokona zgłoszenia (czyli uchybi obowiązkowi określonemu w art. 7 ustawy o SENT)** [podkr. wł.] lub zostanie stwierdzone, że towar nie odpowiada co do rodzaju, ilości, masy lub objętości towarowi wskazanemu przez przewoźnika w zgłoszeniu. Dodatkowo nowelą majową (chodzi o ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r., poz. 1039 ze zm. - przyp. wł.) rozszerzono przypadki stosowania niniejszej kary również na nieprzedstawienie środka transportu w miejscu wskazanym w wezwaniu, o którym mowa w art. 12a ustawy o SENT, lub nieprzedstawienie środka transportu w wyznaczonym miejscu w celu usunięcia nałożonych zamknięć urzędowych. **We wszystkich tych przypadkach na przewoźnika nakłada się karę pieniężną w wysokości 20 000 zł** (podkr. wł.). [...]

Karę za brak uzupełnienia zgłoszenia nakłada się zarówno za całkowity brak uzupełnienia zgłoszenia, jak też za brak uzupełnienia jednego z elementów. Przykładowo karę tę można nałożyć już za sam brak wpisania numeru licencji na wykonywanie transportu drogowego, co niestety potwierdza treść przywołanego

w tezie 8 komentarza do art. 21 wyroku WSA w Olsztynie z 28.06.2018 r., I SA/Ol 204/18. Należy podkreślić, że w ocenie sądu konieczności nałożenia tej kary nie niweluje w żaden sposób to, iż przewoźnik faktycznie posiada licencję i kierowca okaże ją w trakcie kontroli, gdyż kara ta nakładana jest nie za brak posiadania licencji w ogóle (co sankcjonuje ustawa o transporcie drogowym), ale za niewpisanie numeru licencji do zgłoszenia SENT, czyli za niewypełnienie obowiązków przewoźnika, które mają charakter formalny. Ponadto organ nakładający karę (czyli naczelnik UCS) nie ma podstaw do badania przyczyn, dla których przewoźnik nie wpisał wymaganych danych do zgłoszenia, przedmiotowa kara bowiem nie jest uzależniona od wystąpienia przesłanki winy. (...)

Identycznie jak w przypadku kar określonych w art. 21 ustawy o SENT, organ je nakładający (czyli właściwy naczelnik UCS) posiada uprawnienie do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, po spełnieniu stosownych warunków. **Zob. teza 5 komentarza do art. 21, w pełni aktualna i w tym przypadku (podkr. wł.)** [G. Musolf, *Komentarz do art. 22 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów*, System Informacji Prawnej LEX].

Uzupełniająco trzeba dodać, że w tezie 5 komentarza do art. 21 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, G. Musolf wskazał, że „[w] odniesieniu do wszystkich powyższych rodzajów kar pieniężnych (chodzi o karę pieniężną za brak dokonania zgłoszenia przewozu towarów przez podmiot wysyłający lub podmiot odbierający [w sytuacjach określonych w art. 5 i 6 ustawy o SENT], karę pieniężną za rozbieżność między zadeklarowanym w zgłoszeniu a rzeczywistym stanem przewożonego towaru oraz karę pieniężną za niewykonanie obowiązku określonego w art. 12a ust. 2 ustawy o SENT, czyli karę za nieprzekazanie przewoźnikowi, wraz z numerem referencyjnym albo potwierdzeniem aktualizacji danych w rejestrze, treści otrzymanego z systemu SENT wezwania do przedstawienia środka transportu w

odpowiednim czasie i miejscu - przyp. wł.) organ je nakładający (czyli właściwy naczelnik UCS) [urzędu celno-skarbowego - przyp. wł.) posiada uprawnienie do odstąpienia od nałożenia kary, po spełnieniu stosownych warunków - może uczynić to zarówno na wniosek podmiotu, któremu grozi dana kara, jak też z urzędu. Podstawowymi przesłankami do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej są <ważny interes podmiotu wysyłającego albo podmiotu odbierającego> lub <interes publiczny>, których wykazanie bywa często kłopotliwe. **Ponieważ dodatkowo zawsze ich wystąpienie oceniane jest w odniesieniu do danego, konkretnego stanu faktycznego i danego podmiotu (w tym m.in. jego sytuacji ekonomicznej), to brak jest możliwości wskazania jakiegoś przykładowego katalogu powodów, które mogą przekonać naczelnika UCS, że w danej sprawie występują te przesłanki (podkr. wł.).**

Samo zaistnienie powyższych przesłanek to jednak za mało, aby nastąpiło <automatyczne> odstąpienie od nałożenia kary - naczelnik UCS musi w dalszej kolejności uwzględnić również to, czy występują okoliczności określone w art. 26 ust. 3 ustawy o SENT. Przykładowo gdyby do odstąpienia od konkretnej kary mogło formalnie dojść w trybie pomocy *de minimis*, a dany podmiot nie mógłby jednak z niej skorzystać, gdyż wykorzystał już dopuszczalny limit tej pomocy, to naczelnik UCS nie mógłby odstąpić od nakładania tej kary i obowiązkowo musiałby ją nałożyć.

Niezależnie od powyższych przesłanek i okoliczności należy pamiętać również o tym, że użyte przez ustawodawcę sformułowanie <może odstąpić> stanowi typowe tzw. uznanie administracyjne (jak przyznawanie ulg i umorzeń), a więc organ, który jest uprawniony do jego zastosowania, może z niego nie skorzystać (tu: nie odstąpić od nałożenia kary pieniężnej) nawet wtedy, gdy zostały spełnione wszystkie warunki ustawowe (podkr. wł.)”, zaś w końcowym fragmencie cytowanego komentarza G. Musolf zwrócił uwagę na to, że „[p]ierwsze opublikowane stanowisko WSA w zakresie odstąpienia od

nałożenia kary pieniężnej (podkr. wł.) znalazło się w wyroku WSA w Gdańsku z 25.05.2018 r., III SA/Gd 52/18 (LEX nr 2507587 - przyp. Autora), w którym przede wszystkim przypomniano, że pojęcia ważnego interesu przewoźnika oraz interesu publicznego nie zostały zdefiniowane w ustawie, a zatem wypełnienie ich treścią należy do organów orzekających (tu: naczelników UCS i dyrektorów IAS) [dyrektorów Izb Administracji Skarbowej - przyp. wł.]. Sąd za nienaruszający prawa uznał pogląd dyrektora IAS, że odstępstwo od nałożenia kary pieniężnej jest instytucją o charakterze wyjątkowym, gdyż zasadą jest płacenie kar, a nie zwalnianie z tego obowiązku, a zwolnienie z kary jest uzasadnione w sytuacjach bardzo szczególnych i wyjątkowych, na które strona nie miała wpływu i które były niezależne od sposobu jej postępowania.

Skład orzekający podkreślił, że o istnieniu ważnego interesu przewoźnika, uprawiającego do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, nie decyduje jego subiektywne przekonanie, lecz powinny decydować kryteria zobiektywizowane, w każdym przypadku inne, uwzględniające różnorodne aspekty sprawy (podkr. wł.). Przy czym użycie słowa <ważny> podkreśla wyjątkowość zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej z uwagi na tenże interes. Natomiast dobrem, które mieści się w pojęciu interesu publicznego, jest zaufanie obywatela do organów państwa. Pojęcie to powinno być oceniane z uwzględnieniem wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów państwa, a także wyeliminowanie sytuacji, gdy rezultatem zapłaty należności będzie obciążenie Skarbu Państwa kosztami pomocy.

Podzielono również stanowisko dyrektora IAS, że <ważny interes dłużnika> występuje wtedy, kiedy obniżą się znacznie zdolności płatnicze, spowodowane zdarzeniami losowymi, takimi jak powódź, pożar, susza itp. Jednak pojęcia ważnego interesu dłużnika nie można ograniczać tylko i wyłącznie do sytuacji nadzwyczajnych czy też zdarzeń losowych uniemożliwiających

uregulowanie dochodzonej należności pieniężnej, gdyż pojęcie to funkcjonuje w zdecydowanie szerszym znaczeniu, uwzględniającym również sytuację ekonomiczną dłużnika, wysokość uzyskiwanych przez niego dochodów i wydatków. Mimo bowiem, że wymaga ono ustalenia sytuacji majątkowej dłużnika oraz skutków ekonomicznych, jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania dla niego i rodziny, trzeba mieć też na uwadze, że względy społeczne wymagają, aby zobowiązania były realizowane, a zobowiązany nie był pochopnie z nich zwalniany.

W ocenie sądu nie każde trudności finansowe mogą uzasadniać zastosowanie ulgi w postaci umorzenia należności, lecz tylko takie, które w konkretnych okolicznościach wiązałyby się z zagrożeniem dla istotnego interesu zobowiązanych, w szczególności dla realizacji podstawowych potrzeb bytowych osób zobowiązanych i ich rodzin, czy też w konsekwencji z koniecznością sięgania po pomoc społeczną. Natomiast w interesie publicznym leży też, aby dłużnicy publicznoprawni przestrzegali przepisów, w tym ustawy o finansach publicznych, aby była przestrzegana zasada równości i sprawiedliwości <opodatkowania>. Potrzeba zapewnienia środków budżetowych wymaga jednak jednoczesnego rozważenia ewentualnych wydatków budżetowych, np. na zasiłki dla bezrobotnych czy pomoc społeczną dla wnioskodawcy. Nie może bowiem zaistnieć taka sytuacja, w której zapłata zaległych należności spowoduje konieczność uciekania się do środków pomocy społecznej przez zobowiązanego pozbawionego wskutek tego środków do zaspokojenia potrzeb materialnych.

Kolejne orzeczenia sądów administracyjnych, odnoszące się m.in. do kwestii odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, podkreślają konieczność odniesienia się organów w uzasadnieniach decyzji nakładających kary pieniężne zarówno do wskazywanych przez strony okoliczności faktycznych, które ich zdaniem przemawiają za odstąpieniem od nałożenia kary (np. wyrok WSA w Olsztynie z 28.06.2018 r., I SA/Ol 268/18 [LEX nr 2521355 - przyp. Autora]), jak

Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w rozpoznawanej sprawie nie podziela stanowiska Sądu I instancji co do interpretacji art. 22 ust. 3 ustawy o SENT oraz wykładni pojęć: <ważny interes przewoźnika> oraz <interes publiczny> i stwierdza, że organy prawidłowo uznały, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie było podstaw do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego za usprawiedliwione należy uznać zarzuty naruszenia prawa materialnego, tj. zarzuty naruszenia przez Sąd I instancji art. 22 ust. 3 ustawy o SENT poprzez jego błędną wykładnię, sformułowane w pkt 1 i 2) petitum skargi kasacyjnej.

Na wstępie wskazać należy, że w myśl art. 22 ust. 3 ustawy o SENT w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem przewoźnika lub interesem publicznym, na wniosek przewoźnika lub z urzędu, organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, z uwzględnieniem art. 26 ust. 3. W art. 26 ust. 3 ustawy o SENT zostały wymienione enumeratywnie dodatkowe kryteria i warunki odstąpienia od nałożenia kary. Organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, jeżeli to odstąpienie:

- 1) nie stanowi pomocy publicznej albo
- 2) 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
- 3) stanowi pomoc publiczną spełniającą warunki określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 4.

Instytucja odstąpienia, o której mowa w art. 22 ust. 3 ustawy o SENT od nałożenia kary pieniężnej jest oparta na tzw. uznaniu administracyjnym. W tym przepisie ustawodawca posłużył się pojęciami niedookreślonymi <ważnym interesem przewoźnika> lub <interesem publicznym> jako materialnoprawnymi przesłankami, będącymi podstawą do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej.

Użyty łącznik <lub> wskazuje, że do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej wystarczy zaistnienie jednej z wyżej przywołanych dwóch dyrektyw wyboru, mianowicie ważnego interesu przewoźnika lub interesu publicznego, przy czym w każdej sprawie organ powinien wziąć pod uwagę i rozważyć obie te przesłanki. W rozpoznawanej sprawie Sąd I instancji uznał, że organ odwoławczy dokonał zawężonej wykładni art. 22 ust. 3 ustawy o SENT. Według WSA <ważny interes przewoźnika> to interes ważny dla niego, subiektywny, który każdorazowo należy ocenić z uwzględnieniem całokształtu materiału i odnieść do indywidualnej causy.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego taka interpretacja WSA nie jest trafna (podkr. wł.). Posłużenie się przez ustawodawcę w treści art. 22 ust. 3 ustawy o SENT nieostrymi pojęciami: <ważny interes przewoźnika> i <interes publiczny> oznacza brak określonego katalogu przesłanek i wymaga wypełnienia ich treści w konkretnej sprawie przez odwołanie się do całokształtu konkretnych okoliczności i faktów. Ogólną dyrektywą interpretacyjną w stosunku do tych pojęć jest uznanie wyjątkowości odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. **Wbrew twierdzeniu Sądu I instancji ważnego interesu przewoźnika nie można utożsamiać z jego subiektywnym przekonaniem o potrzebie odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej** [podkr. wł.] (...). Bowiem o istnieniu ważnego interesu przewoźnika, uprawiającego do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, nie decyduje jego subiektywne przekonanie, lecz powinny decydować kryteria zobiektywizowane, w każdym przypadku inne, uwzględniające różnorodne aspekty sprawy. Przy czym użycie słowa <ważny> podkreśla wyjątkowość zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej z uwagi na tenże interes.

Ponadto - wbrew stanowisku Sądu I instancji - pojęcie <ważny interes przewoźnika> można interpretować analogicznie do <ważnego interesu podatnika>, o którym stanowi art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej (chodzi o ustawę

- Ordynacja podatkowa - przyp. wł.). Jednocześnie jednak pojęcia tego nie należy ograniczać wyłącznie do sytuacji nadzwyczajnych, losowych, na które strona postępowania nie miała wpływu. Ważny interes podatnika (przewoźnika) to również sytuacja ekonomiczna, życiowa, możliwość zarobkowania itp. (...). Z kolei zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie podkreśla się, że interes publiczny to dyrektywa postępowania nakazująca respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej takich jak: sprawiedliwość, równość, bezpieczeństwo i zaufanie obywateli do organów władzy publicznej, a także wyeliminowanie sytuacji, gdy rezultatem zapłaty należności będzie obciążenie Skarbu Państwa kosztami pomocy.

Przenosząc te rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy należy stwierdzić, że - wbrew stanowisku Sądu I instancji - organy dokonały prawidłowej wykładni art. 22 ust. 3 ustawy o SENT w zakresie użytych w tym przepisie pojęć <ważny interes przewoźnika> i <interes publiczny>. Ponadto - w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego - organy dokonały prawidłowej subsumpcji ustalonego stanu faktycznego do normy prawnej wynikającej z ww. przepisu. Przy czym, zgromadzony w sprawie przez organy materiał dowodowy był kompletny i wystarczający dla zastosowania norm prawa materialnego.

Należy podzielić pogląd organu I i II instancji, że w sprawie nie wystąpiła przesłanka ważnego interesu przewoźnika uzasadniająca odstąpienie od nałożenia kary. Ponadto w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie można było również uznać, że uiszczenie kary pieniężnej byłoby sprzeczne z interesem publicznym, gdy wyłączną okolicznością wskazywaną przez skarżącą - jako podstawa do odstąpienia od ukarania - było twierdzenie, że kierowca samowolnie podjął decyzję o zmianie trasy (podkr. wł.).

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko organów, co do braku wiarygodności twierdzeń skarżącej, że kierowca bez wiedzy i zgody przewoźnika

zmienił trasę przewozu. Zamiar transportu drogą morską nie może uwiarygodniać twierdzenia, że kierowca samowolnie podjął decyzję o transporcie drogą lądową w sytuacji, gdy wiązały się z nią dodatkowe znaczne koszty, np. zakupu paliwa i opłaty drogowe. Organ odwoławczy słusznie zauważył, że średnia odległość z miejsca załadunku towaru, czyli z N. do K. to około 115 km i z K. (miejsce docelowe przeprawy promowej) do W. (miejsce rozładunku towaru) to 308 km. Natomiast przewóz drogowy z N. do W. na L. przez K. to trasa o długości 1350 km. Zatem przy rezygnacji z przewozu promem kierowca musiał liczyć się, że <nieplanowany> transport drogowy obejmie odcinek o długości ponad 900 km. W sytuacji, gdy przewoźnik zakupił bilet na prom na trasie K.- K., podjęcie przez kierowcę samodzielnej decyzji o zmianie trasy przewozu 22 ton ładunku towaru - wiążące się z dodatkowym przewozem na 900 km - musiałyby być spowodowane na tyle ważkimi okolicznościami, że z ich powodu traciło na znaczeniu poniesienie przez kierowcę kosztów nieplanowanej przez przewoźnika trasy drogowej. Jednak w toku postępowania skarżąca w kwestii powodów decyzji kierowcy o samowolnej zmianie trasy stwierdziła jedynie, że kierowca zamiast czekać na prom 2 dni i jeszcze nim płynąć przez 1 dzień, postanowił szybciej zakończyć przewóz, co z punktu widzenia jego potrzeb, jest jak najbardziej racjonalne.

Nie są zatem wiarygodne twierdzenia skarżącej o samowolnej decyzji kierowcy, co do zmiany trasy, szczególnie, że ani skarżąca ani sam kierowca nie wskazali żadnych okoliczności (poza dbałością o komfort życia), które miałyby zmusić kierowcę do takiej decyzji. Potwierdza to również protokół kontroli z którego wynika, że kierowca bezpośrednio po ujawnieniu nieprawidłowości stwierdził, że <polecenie transportu otrzymał od swojego przełożonego>. Oświadczenie kierowcy o otrzymaniu polecenia od przełożonego zostało złożone w chwili przyjęcia mandatu i nie ulega wątpliwości, że dotyczyło ono obowiązku wynikającego z ustawy o SENT, tj. posiadania numeru referencyjnego, który jest

wymagany na terytorium RP, a nie w innych krajach. Uwzględniając zaś przedmiot kontroli trudno mieć wątpliwości, że kierowca mógł mówić o innym przewozie niż faktycznie realizowany przewóz przez Polskę, tym bardziej że równocześnie wspomniał, że nie otrzymał informacji o konieczności posiadania numeru referencyjnego. Brak zatem w oświadczeniu kierowcy słowa <Polska> nie może stanowić - wbrew stanowisku Sądu I instancji - podstawy do przyjęcia, że polecenie, o którym mowa w protokole dotyczy bliżej nieokreślonego przewozu.

Nietrafny jest również podniesiony przez Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zarzut naruszenia przez organy przepisów postępowania wskutek nieprzeprowadzenia przez organ dowodu z przesłuchania kierowcy, co miałoby wpływ na okoliczność ustalenia otrzymania polecenia transportu przewożonego towaru przez Polskę.

Organ bowiem - jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji - wziął pod uwagę i ocenił złożone oświadczenie kierowcy z dnia grudnia 2017 r. o samowolnej decyzji co do zmiany trasy przewozu. Organ dokonał jego analizy i doszedł do wniosku, że nie uznaje za odpowiadające stanowi faktycznemu okoliczności wskazane w oświadczeniu, bowiem nie podważają skutecznie wcześniejszego oświadczenia złożonego przez tego kierowcę do protokołu z kontroli w dniu czerwca 2017 r.

W tym miejscu wymaga podkreślenia, że protokół kontroli - jako dokument urzędowy, sporządzony w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe i w ich zakresie działania - stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone (...).

Zatem - wbrew stanowisku Sądu I instancji, co słusznie stwierdził autor skargi kasacyjnej - nie doszło do naruszenia przez organy przepisów postępowania, tj. naruszenia art. 120, art. 121 § 1 oraz art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej wskutek nieprzeprowadzenia dowodu z przesłuchania kierowcy.

Zasadne okazały się również zarzuty naruszenia przez Sąd I instancji art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 133 § 1 i art. 106 § 3 p.p.s.a., sformułowane w pkt 4 petitum skargi kasacyjnej.

Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego wyroku - Sąd I instancji stwierdził, że organ powinien wziąć pod uwagę złożony przez skarżącą dopiero na rozprawie i dopuszczony jako dowód z dokumentu - dokument potwierdzenia przelewu na kwotę EUR z dnia czerwca 2017 r. z godziny na okoliczność czasu zakupu biletu promowego dla przewozu objętego kontrolą.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że skoro ww. dowód został złożony dopiero na rozprawie przed Sądem I instancji, to organy administracyjne nie mogły się do niego odnieść ani tym bardziej uwzględnić przy wydawaniu decyzji. Stwierdzenie to - jest o tyle istotne, że dowód ten - jak wynika z uzasadnienia wyroku WSA - stanowił podstawę do zakwestionowania <stawianej przez organy tezy o kupnie przez skarżącą biletu na prom po powzięciu przez nią informacji o kontroli>. Celem postępowania dowodowego, o którym mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a., nie jest bowiem ponowne ustalenie stanu faktycznego w sprawie administracyjnej, lecz wyłącznie ocena, czy organy administracji ustaliły ten stan zgodnie z przepisami postępowania podatkowego, a w konsekwencji, czy dokonały prawidłowej subsumcji ustalonego stanu faktycznego do dyspozycji określonych przepisów prawa materialnego (...). Postępowanie sądownoadministracyjne nie jest kolejną instancją (trzecią) postępowania administracyjnego. Wszelkie kwestie związane z prawidłowym ustaleniem stanu faktycznego, który podlega regulacji normatywnej prawa administracyjnego muszą być dokonane w postępowaniu administracyjnym. Istotny jest stan faktyczny na moment wydania zaskarżonej decyzji administracyjnej. Możliwość przeprowadzenia uzupełniających dowodów w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy odnosić do sytuacji wystąpienia istotnych wątpliwości związanych z oceną, czy zaskarżony akt jest zgodny z prawem, nie

zaś do sytuacji wystąpienia istotnych wątpliwości związanych z ustaleniem zaistniałego w sprawie stanu faktycznego (...).

Podsumowując, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego organy ustaliły stan faktyczny oraz przeprowadziły postępowanie w sposób niebudzący wątpliwości i dający podstawę do odmowy odstąpienia - na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy o SENT - od nałożenia kary pieniężnej na skarżącą” (LEX nr 2825405).

Zarzuty w odniesieniu do art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT.

Dla przypomnienia, w *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżąca wskazała, że przepis ten jest niezgodny z art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji „przez to, że przewiduje niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 20 000 zł za niedokonanie zgłoszenia przez przewoźnika przewozu towaru przez terytorium RP, jak również przez to, że dopuszcza nałożenie ww. kary pieniężnej bez względu na okoliczności tego czynu, przez co nie zapewnia gwarancji wynikających z art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji”, zaś w części wstępnej uzasadnienia skargi konstytucyjnej spółka U wyjaśniła, że:

- art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT „narusza zawartą w art. 42 ust. 1 Konstytucji gwarancję ponoszenia wyłącznie osobistej odpowiedzialności za popełnienie czynu zabronionego, w ten sposób, że **ww. regulacja rozciąga odpowiedzialność na przewoźnika, w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy o SENT [...] za czyny popełnione przez osoby trzecie, dokonane bez wiedzy i zgody oraz wbrew woli przewoźnika** i nie zawiera żadnych okoliczności zwalniających w razie stwierdzenia naruszenia obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 1 ustawy o SENT”;

- art. 22 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 22 ust. 3 ustawy o SENT „narusza, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, prawo skarżącego [skarżące] do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (administracyjny), a to poprzez

nałożenie na niego absolutnej odpowiedzialności za działania osób trzecich i brak wskazania okoliczności zwalniających od tej odpowiedzialności, względnie okoliczności łagodzących, przez co organy stosujące prawo i sprawujące wymiar sprawiedliwości zmuszone są wydawać orzeczenia niesprawiedliwe, a to wobec uznawania, na gruncie zaskarżonych przepisów, dowodów niewinności, za zbędne dla rozstrzygnięcia sprawy (podkr. wł.)” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 3).

W kolejnych fragmentach uzasadnienia skargi konstytucyjnej Skarżąca podniosła, między innymi, że:

- „regulacja odnosząca się do kary pieniężnej z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT **powinna spełniać standard wyznaczony przez art. 42 ust. 1 Konstytucji, w zakresie zapewnienia zasady osobistej odpowiedzialności za czyn karalny** (podkr. wł.)”;

- „[z] procesowego punktu widzenia ukształtowanie odpowiedzialności przewoźnika w na zasadzie odpowiedzialności absolutnej pozbawia go możliwości wykazania braku wpływu na powstanie naruszenia i przeprowadzenia dowodów na tę okoliczność. **Przy takim ukształtowaniu odpowiedzialności pozbawiony był skarżący prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy, ponieważ dowodu braku jego wpływu na działanie osób trzecich uznawano za nie mające znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Tym uzasadniam wzorzec kontroli i niezgodność regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji** (podkr. wł.)”;

„[s]zywność regulacji sprowadzająca się do nałożenia kary w wysokości 20 000 zł na przewoźnika, **bez względu na jego rolę i okoliczności powstania naruszenia lub odstąpienia od tego** (podkr. wł.), nie spełnia proporcjonalności w ingerencji w prawa konstytucyjne”;

„gdy z mocy art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT nakładana jest <na przedsiębiorcę sztywna> kara w wysokości 20 000 zł i jednocześnie z mocy art.

32 ust. 1 pkt 1 tej ustawy grzywna na kierowcę w wysokości do 7500 zł” i „[w] obu wypadkach delikt polega na braku zgłoszenia przewozu, pomimo nieco odmiennych stylizacji językowych obu przepisów”, to w takiej sytuacji „[d]ochodzi do kumulacji sankcji. Przy czym, o ile w pierwszym przypadku, wynikająca z sankcji prewencja skierowana jest do przedsiębiorcy, to w drugim do kierowcy bezpośrednio wykonującego przewóz. Przyczyna takiego natężenia sankcji oraz skierowania jej jednocześnie w przewoźnika i kierowcy, może mieć tylko takie znaczenie, że **organ powinien dokonywać oceny przyczynienia się do powstania naruszenia każdego z tych podmiotów. A w razie ukarania jednego z nich powinno to mieć wpływ na stosowanie dalszych sankcji wobec tego drugiego podmiotu** (podkr. wł.). W ten sposób zachowamy proporcjonalną równowagę dolegliwości, **miarkowaną stosownie do okoliczności sprawy** (podkr. wł.), zapewniając ochronę wartościom wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. sprawiedliwemu rozstrzygnięciu sprawy (art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji)” [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 9 - 15).

Powyższe wskazuje na to, że, w odniesieniu do art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT, mamy do czynienia w istocie z dwoma zarzutami Skarżącej.

Pierwszy - dotyczy ponoszenia odpowiedzialności za opisany w tym przepisie delikt administracyjny przez przewoźnika pomimo tego, że osoba trzecia (kierowca) bez wiedzy i zgody tegoż przewoźnika zmieniła trasę przejazdu na taką, która wymaga „zgłoszenia” w rozumieniu ustawy o SENT, co, w odniesieniu do przewoźnika, stanowi, w ocenie Skarżącej, naruszenie standardów ochrony przewidzianych w art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji (Skarżąca przekonuje, iż w opisanej sytuacji przewoźnik nie może ponosić osobistej odpowiedzialności za działanie kierowcy, zaś sprawiedliwe rozstrzygnięcie sprawy powinno polegać na możliwości dowodzenia tego, że kierowca samodzielnie dokonał zmiany trasy przejazdu na taką, która od przewoźnika wymagała uprzedniego „zgłoszenia”).

Inaczej mówiąc, w opisanej wyżej sytuacji art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT jest, zdaniem Skarżącej, niekonstytucyjny „przez to, że dopuszcza nałożenie (...) kary pieniężnej bez względu na okoliczności (...) czynu, przez co nie zapewnia gwarancji wynikających z art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Z kolei drugi zarzut odnosi się do „sztywności” określonej w zaskarżonym przepisie kary pieniężnej w wysokości 20 000 zł za niedokonanie zgłoszenia przez przewoźnika przewozu towaru przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Skarżącej, określona w tym przepisie kara **nie podlega miarkowaniu** i jest nakładana na przewoźnika zawsze w wysokości - 20 000 zł „bez względu na jego rolę i okoliczności powstania naruszenia”.

W odniesieniu do obu tych zarzutów, o ile w *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżąca wskazała identyczne wzorce kontroli, a mianowicie, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, o tyle w uzasadnieniu skargi zarzut „nałożenia (...) kary pieniężnej bez względu na okoliczności (...) czynu” (osobistej odpowiedzialności przewoźnika za działanie osoby trzeciej) Skarżąca połączyła z naruszeniem art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, natomiast zarzut „sztywności” określonej w zaskarżonym przepisie, niepodlegającej miarkowaniu, kary pieniężnej Skarżąca powiązała z naruszeniem wymogu proporcjonalnej ingerencji w prawa konstytucyjne i, w tym przypadku, jako wzorzec kontroli wskazała art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jako dodatkowy wzorzec kontroli art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT Skarżąca wskazała, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zarzut naruszenia przez art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zarzut ten wynika, jak się wydaje, z **niezrozumienia przez Skarżącą charakteru prawnego administracyjnej kary pieniężnej.**

Sprawa, na tle której spółka U sformułowała skargę konstytucyjną, wykazuje podobieństwo ze sprawą, na tle której skargę konstytucyjną sformułowała spółka P rozpoznaną przez Trybunał Konstytucyjny pod sygn. akt SK 75/06, w której przedmiotem kontroli był art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (w brzmieniu zawartym w Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.) [dalej: u.t.d.]. Art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d., w dniu przeprowadzenia kontroli, której efektem było nałożenie na podstawie tego przepisu na spółkę P kary pieniężnej, brzmiał następująco: *„Kto wykonuje przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, naruszając obowiązki lub warunki wynikające z przepisów ustawy lub przepisów: (...) o czasie pracy kierowców (...) - podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 15.000 złotych”* (OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30). W skardze konstytucyjnej spółka P zarzuciła temu przepisowi niezgodność z art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji

W wydanym w tej sprawie w dniu 31 marca 2008 r. wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż zaskarżony przepis *„jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji”* (op. cit.).

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *„[d]opuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (...). Co więcej to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym (...). Kary pieniężne mogą być także konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej, która podlega na żądanie uprawnionego podmiotu kontroli sądownictwa administracyjnego (...). Administracyjne kary pieniężne - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z 1 marca*

1994 r. w sprawie o sygn. U. 7/93 - są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa (OTK w 1994, cz. I, poz. 5). Wobec tego sankcje administracyjne - stosowane automatycznie, z mocy ustawy - mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne (...). Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2007 r., istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów (sygn. P 19/06) [OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2 - przyp. wł.]. <Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej> (sygn. P 19/06).

Punktem wyjścia oceny konstytucyjności art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. jest ustalenie **charakteru prawnego kary pieniężnej przewidzianej w kwestionowanym przepisie. Tylko bowiem stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obliguje do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 ust. 1 Konstytucji, który - co wyraźnie zaznaczył Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2007 r. (sygn. P 19/06; tak też wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50) - niewątpliwie odnosi się wprost tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego (podkr. wł.).** Tak więc kwestią podstawową dla niniejszej sprawy jest ustalenie, czy odpowiedzialność wprowadzona przez art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. ma charakter represyjny, czy też w jej wypadku przeważają inne cele i funkcje, a mianowicie prewencyjno-ochronne i zabezpieczające (zob. sygn. P 19/06).

W orzecznictwie sądów administracyjnych (...) panuje zgodny pogląd, w świetle którego sankcje zawarte w przepisie art. 92 ust. 1 u.t.d. odnoszą się do podmiotów wykonujących transport drogowy lub przewozy na potrzeby własne. **Osobami takimi nie są kierowcy przedsiębiorcy - przewoźnika, lecz sam**

przedsiębiorca, co wynika z definicji transportu drogowego i przewozów na potrzeby własne zawartych w art. 4 pkt 1-4 u.t.d. Stroną umowy przewozu zawsze jest przedsiębiorca, będący jednocześnie przewoźnikiem w rozumieniu prawa cywilnego (podkr. wł.). Należy podkreślić, że wykonującym transport drogowy jest każdy, kto prowadzi działalność gospodarczą określoną w art. 4 pkt 1-3 u.t.d., niezależnie od tego, czy jest do tego uprawniony na podstawie licencji, czy też nie. Natomiast przewoźnikiem w rozumieniu ustawy jest tylko ta osoba, która wykonuje transport drogowy na podstawie stosownego administracyjnego uprawnienia. Z tego powodu w art. 92 ust. 1 u.t.d. posłużono się szerokim terminem <wykonujący transport drogowy>, ażeby sankcjami z tego przepisu objąć wszystkie podmioty, które wykonując gospodarczą działalność transportową, naruszają prawo - zarówno te, które są uprawnionymi przewoźnikami, jak i te, które tego przymiotu nie mają, a mimo to wykonują działalność polegającą na transporcie drogowym lub przewozów na potrzeby własne, w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu usług transportowych podlega ustawowej limitacji i poddana jest surowym rygorom (podkr. wł.). Wyrazem tego jest art. 5 ust. 1 u.t.d. stanowiący, że podjęcie i wykonywanie transportu drogowego wymaga uzyskania odpowiedniej licencji na wykonywanie transportu drogowego, która jest udzielana przedsiębiorcy, jeżeli: spełnia on wymogi dobrej reputacji; przynajmniej jedna z osób zarządzających przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca w przedsiębiorstwie transportem drogowym legitymuje się certyfikatem kompetencji zawodowych; przedsiębiorca ma sytuację finansową zapewniającą podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego, określoną dostępnymi środkami finansowymi lub majątkiem w oznaczonej wysokości; przedsiębiorca osobiście wykonujący przewozy i zatrudnieni przez przedsiębiorcę kierowcy, a także inne osoby

niezatrudnione przez przedsiębiorcę, lecz wykonujące osobiście przewozy na jego rzecz, spełniają wymagania określone w przepisach u.t.d., przepisach ustawy z 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (chodzi o ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, aktualnie, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 450 ze zm. - przyp. wł.) oraz w innych przepisach określających wymagania w stosunku do kierowców, a także nie byli skazani prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, wiarygodności dokumentów lub środowisku; przedsiębiorca posiada tytuł prawny do dysponowania pojazdem lub pojazdami samochodowymi spełniającymi wymagania techniczne określone przepisami prawa o ruchu drogowym, którymi transport drogowy ma być wykonywany (art. 5 ust. 3 u.t.d.).

*Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższe regulacje zmierzają do wymuszenia takiej organizacji pracy przedsiębiorstwa wykonującego transport drogowy, ażeby działalność ta odbywała się w sposób bezpieczny, bez zagrożenia życia, zdrowia i mienia innych osób. **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, czy nawet na zasadzie samozatrudnienia** (podkr. wł.). Taka też jest idea i taki jest prewencyjny cel sankcji ustanowionej w kwestionowanym w niniejszej sprawie art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. (zob. uzasadnienie wyroku WSA z 24 listopada 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1486/05, Lex nr 213461). **Akceptacja poglądu przeciwnego prowadziaby do trudnych do zaaprobowania skutków, tj. przerzucenia odpowiedzialności za prowadzenie działalności gospodarczej, w jej najbardziej ryzykownym wymiarze, z przedsiębiorcy na jego kierowców** [podkr. wł.] (*ibidem*). **Kara pieniężna statuowana w art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych***

przez pojęcie interesu publicznego (podkr. wł.). Jest więc <zapowiedzią negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych> (M. Szydło, Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych, <Studia Prawnicze> nr 4/2003, s. 124), w tym przypadku - zapewnienia wykonywania transportu w sposób gwarantujący bezpieczeństwo na drogach, ochronę życia i zdrowia ludzkiego. Stanowi zatem przejaw interwencjonizmu państwowego w sferę, która została uznana przez ustawodawcę za szczególnie istotną (...).

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że funkcja represyjna nie jest zasadniczym celem kwestionowanego art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. Kara pieniężna wprowadzona przez ten przepis nie sprowadza się do wyrządzenia osobistej dolegliwości za naruszenie fundamentalnych zasad współżycia ludzi w społeczeństwie (por. M. Szydło, op. cit., s. 132 - 133), ale ma zagwarantować należyte prowadzenie działalności gospodarczej. Z tego względu kara ta nie mieści się w systemie prawa karnego i nie może być objęta konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. Konsekwencją sformułowania przez Trybunał takiej konstatacji jest nieadekwatność w niniejszej sprawie wzorca określonego w art. 42 Konstytucji (podkr. wł.).

Powyższy wniosek jest uzasadniony również w świetle działań ustawodawczych, których skutkiem było dodanie z dniem 21 grudnia 2005 r. art. 92a u.t.d., na mocy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 180, poz. 1497). Przepis ten wprowadził dodatkowo odpowiedzialność kierowcy pojazdu samochodowego, w trybie określonym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, za naruszenie: obowiązku posiadania w pojeździe wymaganych dokumentów; zasad dotyczących maksymalnego dziennego czasu prowadzenia pojazdu, dziennego czasu odpoczynku lub przekraczania maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu bez przerwy; zasad dotyczących użytkowania analogowych urządzeń

rejestrujących samoczynnie prędkość jazdy, czas jazdy i czas postoju, obowiązkowe przerwy i czas odpoczynku (art. 92a ust. 1 u.t.d.). Tym samym jednak nie wykluczył, co do zasady, odpowiedzialności administracyjnej podmiotu wykonującego transport drogowy na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. (art. 92a ust. 3 u.t.d.) [podkr. wł.].

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zarzut naruszenia przez art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie. Jak wynika z treści skargi konstytucyjnej, sprawa skarżącej była dwukrotnie rozpatrywana przez sądy administracyjne - w pierwszej instancji przez Wojewódzki Sąd Administracyjny i w drugiej instancji przez Naczelny Sąd Administracyjny. W sposób oczywisty skarżąca nie została więc pozbawiona prawa do sądu (podkr. wł.).

Trybunał w wyroku z 9 czerwca 1998 r. (sygn. K. 28/97) wskazał, że <Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Do legislatury należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw> (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50). Wymierzenie kary pieniężnej na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. następuje w drodze decyzji administracyjnej, która - zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) [obecnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - przyp. wł.] - podlega zaskarżeniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego, w wypadku gdy ustawa przewiduje skargę do sądu administracyjnego, konstytucyjne prawo do sądu jest zachowane bez względu na to, że zakres orzekania sądu administracyjnego, który bada tylko zgodność decyzji z prawem,

jest węższy w porównaniu z zakresem orzekania sądów powszechnych (podkr. wł.)” [op. cit.].

W sprawie, na tle której sformułowano skargę konstytucyjną spółki U decyzją organu pierwszej instancji na Skarżącą została nałożona kara pieniężna w wysokości 20 000 zł za niewykonanie obowiązku określonego w art. 7 ustawy o SENT.

Ustawa o SENT dotyczy objęcia szczególnym nadzorem przewozów drogowych określonych towarów, wprowadzonych na terytorium Polski, i ma na celu: a) normalizację warunków prowadzenia działalności gospodarczej w obszarach, w których stwierdza się najwięcej nieprawidłowości, dotyczących w szczególności wyłudzenia i niepłacenia podatku od towarów i usług, czy uszczupień w podatku akcyzowym oraz innych, istotnych naruszeń przepisów; b) skuteczną ochronę interesów rzetelnych podmiotów poprzez eliminację nieuczciwej konkurencji powodującej zakłócenia gospodarcze; c) zmniejszenie obciążeń ponoszonych przez uczciwych podatników w wyniku zahamowania procederu wyłudzeń i uszczupień podatkowych. Narzędziem służącym powyższemu celowi ma być wdrożony systemem monitorowania przewozów drogowych, którym zostały objęte m.in. paliwa silnikowe i pochodne, oleje smarowe, które mogą być wykorzystane jako dodatki do paliw silnikowych, odmrażacze na bazie alkoholu etylowego, rozcieńczalniki i rozpuszczalniki, alkohol etylowy częściowo i całkowicie skażony oraz susz tytoniowy (*vide* - uzasadnienie rządowego projektu ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1244).

Określając ramy prawne, w jakich na Skarżącą została nałożona wspomniana kara pieniężna, trzeba podnieść, co następuje.

Zgodnie z art. 2 ustawy o SENT, za kierującego należy uważać (pkt 2) osobę fizyczną, która kieruje środkiem transportu. Nadawcą towaru jest zaś (pkt

3) osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność gospodarczą, dokonująca wysyłki towaru będącego przedmiotem przewozu. Z kolei odbiorcą towaru (pkt 5) jest osoba fizyczna albo prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność gospodarczą, do której ma być dostarczony towar będący przedmiotem przewozu. **Przewoźnik to, zgodnie z pkt 8, osoba fizyczna albo prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność gospodarczą, wykonująca przewóz towarów.** Za przewóz towarów ustawa uważa (pkt 9) przemieszczenie towaru na lub przez terytorium kraju środkiem transportu po drodze publicznej, z uwzględnieniem postojów wymaganych podczas tego przemieszczania, przeładunku oraz rozładunku. Zgłoszenie, o którym mowa w pkt 16 art. 2 ustawy SENT, to zgłoszenie przewozu towaru do rejestru zgłoszeń określonej ilości tego samego rodzaju towaru przewożonego od jednego nadawcy towaru do jednego odbiorcy towaru, do jednego miejsca dostarczenia towaru, jednym środkiem transportu. Numer referencyjny (pkt 4) to unikatowy identyfikator nadawany zgłoszeniu.

Na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o SENT systemowi monitorowania drogowego podlega, między innymi, przewóz towarów objętych pozycją CN 2710 (chodzi o pozycję Nomenklatury Scalonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 722 ze zm.), przy czym pozycją CN 2710 objęty jest także olej silnikowy, który stanowił przedmiot przewozu w sprawie, w której na Skarżącą nałożono karę pieniężną.

W art. 4 ust. 1 - 4 ustawy o SENT przyjęto, że **środkiem technicznym służącym monitorowaniu drogowego przewozu towarów jest rejestr zgłoszeń.** Jest on prowadzony w systemie teleinformatycznym i gromadzi dane

zawarte w zgłoszeniach, uzupełnieniach zgłoszeń i ich aktualizacjach oraz dotyczące przeprowadzonych kontroli.

Obowiązki poszczególnych podmiotów związanych z przewozem towarów określa art. 5 ustawy SENT. Natomiast **zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o SENT, w przypadku przewozu towaru z terytorium jednego państwa członkowskiego na terytorium drugiego państwa członkowskiego albo państwa trzeciego przewoźnik jest obowiązany przesłać do rejestru, przed rozpoczęciem przewozu towaru na terytorium kraju, zgłoszenie i uzyskać numer referencyjny dla tego zgłoszenia.** Art. 7 ust. 2 ustawy o SENT określa elementy tego zgłoszenia.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o SENT przesyłanie, uzupełnianie i aktualizacja zgłoszenia następują za pośrednictwem Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych. Podmiot wysyłający, podmiot odbierający i przewoźnik mogą przysyłać, uzupełniać i aktualizować zgłoszenia pod warunkiem, że są zarejestrowanymi użytkownikami Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych.

Jeżeli przewoźnik nie otrzyma numeru referencyjnego, to powinien na podstawie art. 10 ustawy o SENT odmówić przyjęcia do przewozu towarów podlegających zgłoszeniu. Przewoźnik, przed rozpoczęciem przewozu towaru, jest obowiązany przekazać kierującemu numer referencyjny. Kierujący, w momencie rozpoczęcia przewozu towaru, powinien posiadać numer referencyjny, w przeciwnym wypadku kierujący jest obowiązany odmówić rozpoczęcia przewozu towaru.

Przewóz towarów podlega kontroli, o której mowa w art. 13 ustawy SENT, polegającej na sprawdzeniu przestrzegania obowiązków w zakresie dokonywania, uzupełniania i aktualizacji zgłoszenia, zgodności danych zawartych w zgłoszeniu ze stanem faktycznym oraz posiadania numeru referencyjnego.

Wreszcie, na podstawie art. 26 ust. 5 ustawy SENT w zakresie nieuregulowanym w ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa.

Trzeba do tego dodać, że o ile przewoźnik jest odpowiedzialny za nieprzesłanie zgłoszenia do Systemu SENT i niezyskanie dla tego zgłoszenia numeru referencyjnego (art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT), o tyle kierowca ponosi odpowiedzialność za to, że nie posiada numeru referencyjnego zgłoszenia (art. 32 ust. 1 ustawy o SENT). **Tym samym każda z ww. osób ponosi odpowiedzialność za niedopełnienie innego rodzaju obowiązku, pomimo że obowiązki te pozostają ze sobą w związku, bowiem odnoszą się do zgłoszenia przewozu towaru.** Należy przy tym podkreślić, że przepisy ustawy o SENT nie przewidują, iż poniesienie kary przez kierowcę za rozpoczęcie przewozu towaru przez kierującego bez numeru referencyjnego wyłącza odpowiedzialność przewoźnika. Przepis art. 32 ust. 1 ustawy o SENT ustanawia **karę grzywny** wobec kierowcy, zaś art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT stanowi podstawę nałożenia **kary pieniężnej** na przewoźnika za niedokonanie zgłoszenia, **są to więc dwie odrębne sankcje, których adresatami są różne podmioty** (*vide* - uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S z dnia lutego 2019 r., w sprawie o sygn. akt , LEX nr oraz G. Musolf, *Komentarz do art. 22 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, op. cit.*].

Mając powyższe na uwadze i nawiązując do treści cytowanego wcześniej uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 75/06, należy stwierdzić, że przepis art. 22 ustawy o SENT **dotyczy tylko i wyłącznie działań i zaniechań przewoźników** w ramach nałożonych na nich przez tę ustawę podstawowych obowiązków. Pierwszy rodzaj kary wymieniony w tym przepisie (art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT) dotyczy sytuacji, gdy

przewoźnik nie dokona zgłoszenia (czyli uchybi obowiązkowi określonymu w art. 7 ustawy o SENT).

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów podniesiono, że projektowane regulacje **zmierzają do wymuszenia takiej organizacji pracy przedsiębiorstwa wykonującego międzynarodowy drogowy przewóz towarów szczególnie narażonych na nielegalne działania, aby nie dochodziło do prób ich przewozu bez dokonania zgłoszenia do rejestru.** Zgłoszenie do rejestru niewątpliwie uszczelnia przepisy podatkowe, dlatego że umożliwia powiązanie obrotu fakturami z kontrolą faktycznego przemieszczania towarów (*vide* - uzasadnienie rządowego projektu ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, Sejm VIII kadencji, *op. cit.*).

Taka też jest idea i taki też jest prewencyjny cel sankcji ustanowionej za niewykonanie przez przewoźnika obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 7 ustawy o SENT (art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT).

Kara pieniężna wprowadzona przez art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT, podobnie jak ma to miejsce w przypadku art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym (*vide* - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 75/06), **nie sprowadza się zatem do wyrządzenia osobistej dolegliwości za naruszenie fundamentalnych zasad współżycia ludzi w społeczeństwie (funkcja represyjna nie jest zasadniczym celem art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT), ale ma zagwarantować należyte prowadzenie działalności gospodarczej. Z tego względu kara ta nie mieści się w systemie prawa karnego i nie może być objęta konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej.**

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 42 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonej regulacji, co

jednocześnie oznacza, że postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT - w zakresie, w jakim przewiduje nałożenie kary pieniężnej w wysokości 20 000 zł za niedokonanie zgłoszenia przez przewoźnika przewozu towaru przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez względu na okoliczności tego zaniechania - z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Jedynie na marginesie trzeba wspomnieć o tym, że **wykonywanie przewozu towarów jest działalnością gospodarczą polegającą na świadczeniu usług transportowych, która *per se* podlega ustawowej limitacji i poddana jest surowym rygorom**, czego wyrazem jest art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2140 ze zm.) [dalej: ustawa o transporcie drogowym] stanowiący, że „[p]odjęcie i wykonywanie transportu drogowego, z zastrzeżeniem art. 5b ust. 1 i 2, **wymaga uzyskania zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego** (podkr. wł.), na zasadach określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającym dyrektywę Rady 96/26/WE (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 51 ze zm. - przyp. wł.), zwanym dalej <rozporządzeniem [WE] nr 1071/2009>”, które to zezwolenie jest udzielane przedsiębiorcy, jeżeli: spełnia on wymagania określone w rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009, a jednocześnie, w stosunku do zatrudnionych przez przedsiębiorcę kierowców, a także innych osób niezatrudnionych przez przedsiębiorcę, lecz wykonujących osobiście przewóz na jego rzecz, nie orzeczono zakazu wykonywania zawodu kierowcy (art. 5 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym).

Zgodnie natomiast z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym:

„1. Podjęcie i wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego wymaga uzyskania odpowiedniej licencji wspólnotowej (podkr. wł.), na zasadach określonych w:

- 1) rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącym wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 72 ze zm. - przyp. wł.), zwanym dalej <rozporządzeniem (WE) nr 1072/2009> lub
- 2) rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 88 ze zm. - przyp. wł.), zwanym dalej <rozporządzeniem (WE) nr 1073/2009>.

2. Licencji wspólnotowej udziela się przedsiębiorcy, jeżeli posiada zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego (podkr. wł.).”.

Warunek posiadania zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego został wprowadzony z dniem 15 sierpnia 2013 r. i zastąpił poprzednio obowiązujący wymóg posiadania licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób oraz licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego rzeczy (*vide* - art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o czasie pracy kierowców, Dz. U. z 2013 r., poz. 567 ze zm.).

Zarzut naruszenia przez art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji, zawierający gwarancję prawa do sądu, był wielokrotnie analizowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W

uzasadnieniu wyroku z dnia 25 października 2016 r., w sprawie o sygn. akt SK 71/13, Sąd Konstytucyjny przypomniał, że „[p]o pierwsze, <treść normatywna pojęcia prawnego «rozpatrzenie sprawy», zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych «wynikających» z przepisów prawnych (...) [b]ez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia «sprawy» i jej «rozpatrzenia» jest to, jaki charakter ma «sprawa» podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego; jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia indywidualne i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu.

Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego> (wyrok z 27 maja 2008 r. w sprawie SK 57/06 [...]) [OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63 - przyp. wł.]. Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje w szczególności:

- a) prawo do uruchomienia postępowania sądowego;
- b) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności;
- c) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd;
- d) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozstrzygających sprawę.

Po drugie, art. 45 ust. 1 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję dwóch postaci konstytucyjnego prawa podmiotowego (zob. wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r. w sprawie SK 10/00 [OTK ZU nr 3/2001, poz. 52 - przyp. wł.] oraz 12 maja 2003 r. w sprawie SK 38/02 [OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38 - przyp. wł.]). **Jedna to prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego, wiążącego i ostatecznego rozstrzygnięcia w sporze o prawo (prawo do sądu sensu stricto)** [podkr. wł.]. Druga to prawo do rozstrzygnięcia dotyczącego aktu

lub czynności kształtującej sytuację prawną lub faktyczną podmiotu praw i wolności (prawo do ochrony sądowej). Z tak rozumianym prawem do sądu skorelowane są jednocześnie dwie funkcje sądów: funkcja wymiaru sprawiedliwości oraz funkcja ochrony prawnej. Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym m.in. w wyroku w sprawie SK 38/02, kryterium rozdzielenia obu wskazanych powyżej funkcji sądów jest okoliczność, czy w danej kategorii spraw sądy decydują merytorycznie o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, czy też kontrolują działania organów władzy publicznej z punktu widzenia ochrony jednostki przed arbitralnością.

Po trzecie, procedura rozstrzygania sporu musi odpowiadać standardom, jakie wyznacza konstytucyjna zasada sprawiedliwości proceduralnej (...). Aktualny wszakże pozostaje pogląd pełnego składu, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika <ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie> (wyrok z 14 czerwca 2006 r. w sprawie K 53/05 [...] [OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66 - przyp. wł.]. Do najistotniejszych wymogów rzetelnej i sprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej należą:

- a) nakaz wysłuchania stron;*
- b) jawność jako zasada;*
- c) konieczność ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, a tym samym unikanie dowolności czy wręcz arbitralności sądu;*

d) zapewnienie przewidywalności uczestnikom postępowania przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są poddani” (OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 81).

Odnosnie do zarzutu naruszenia przez art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji aktualne pozostają wskazania zawarte w, cytowanym wcześniej, uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 75/06, iż „Trybunał w wyroku z 9 czerwca 1998 r. (sygn. K. 28/97) wskazał, że <Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Do legislatury należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw> (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50)” oraz że „[w] świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego, w wypadku gdy ustawa przewiduje skargę do sądu administracyjnego, konstytucyjne prawo do sądu jest zachowane bez względu na to, że zakres orzekania sądu administracyjnego, który bada tylko zgodność decyzji z prawem, jest węższy w porównaniu z zakresem orzekania sądów powszechnych (podkr. wł.)” [op. cit.].

Wymierzenie kary pieniężnej na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT następuje w drodze decyzji administracyjnej, która - zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - podlega zaskarżeniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Jak wynika z treści skargi konstytucyjnej, sprawa spółki U była dwukrotnie rozpatrywana przez sądy administracyjne - w pierwszej instancji przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w S i w drugiej instancji - przez Naczelny Sąd Administracyjny. **W sposób oczywisty Skarżąca nie została więc pozbawiona prawa do sądu.**

Ponadto, sprawę Skarżącej rozpoznano w procedurze, której nie można uznać za nierzetelną czy niesprawiedliwie ukształtowaną.

W toku postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego Skarżąca miała wszak prawo przedstawiania dowodów oraz składania wyjaśnień i z prawa tego skorzystała (w grudniu 2017 r. Skarżąca przesała do właściwego organu celno-skarbowego pismo wyjaśniające).

Trzeba też pamiętać o tym, że sprawa Skarżącej była rozpoznawana w oparciu o przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa, której art. 122 i art. 187 § 1 dotyczą postępowania dowodowego. W ich świetle organy podatkowe są obowiązane w toku postępowania podjąć wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym, a także do zebrania i w sposób wyczerpujący rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Tak więc organy podatkowe obciąża obowiązek podejmowania z urzędu wszelkich działań niezbędnych do wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy oraz ustalenia na tej podstawie stanu faktycznego zgodnego ze stanem rzeczywistym i uzyskanie w ten sposób podstawy do prawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego. Dążąc do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, organy podatkowe powinny w pierwszej kolejności ustalić, **jakie fakty są istotne z punktu widzenia przepisów prawa materialnego mogących mieć w sprawie zastosowanie**. W dalszej kolejności **rzeczą organów jest rozważenie, jakie dowody będą pomocne w ustaleniu wspomnianych faktów**. Kolejny etap to przeprowadzenie z urzędu tych dowodów oraz innych dowodów wnioskowanych przez stronę.

Mając to wszystko na uwadze, należy stwierdzić, że brak możliwości wykazania, na ile Skarżąca miała „wpływ na zachowanie kierowcy i w jakim stopniu bezpośredni sprawca pozostawał pod kierownictwem czy nadzorem przewoźnika”, nie godzi w prawo Skarżącej do sądu. Odpowiedzialność przewoźnika za niedokonanie zgłoszenia jest bowiem, o czym wcześniej była

mowa, niezależna od odpowiedzialności kierowcy, zaś kara pieniężna za tego rodzaju zaniechanie przewoźnika jest stosowana automatycznie, z mocy ustawy.

Wszak kara ta, o czym wcześniej też była mowa, nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej.

Powyższe oznacza, że, z punktu widzenia przepisów prawa materialnego, które miały zastosowanie w sprawie Skarżącej (art. 7 w związku z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT), fakt dokonania bez wiedzy i zgody przewoźnika zmiany trasy przejazdu przez kierowcę na trasę, której przejazd wymaga od przewoźnika stosownego „zgłoszenia”, dla zakresu odpowiedzialności przewoźnika z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT nie ma znaczenia.

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT - w zakresie, w jakim przewiduje nałożenie kary pieniężnej w wysokości 20 000 zł za niedokonanie zgłoszenia przez przewoźnika przewozu towaru przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez względu na okoliczności tego zaniechania - jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zarzut naruszenia przez art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT konstytucyjnego wymogu proporcjonalnej ingerencji „przez to, że przewiduje niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 20 000 zł za niedokonanie zgłoszenia przez przewoźnika przewozu towaru przez terytorium RP”.

Zaskarżonej regulacji zarówno w *petitum* jak i w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżąca zarzuciła, o czym wcześniej była mowa, „naruszenie wymogu proporcjonalnej ingerencji w prawa konstytucyjne”.

Dla przypomnienia, Skarżąca sformułowała tezę, że „[s]ztywność regulacji sprowadzająca się do nałożenia kary w wysokości 20 000 zł na przewoźnika, bez względu na jego rolę i okoliczności powstania naruszenia lub odstąpienia od tego, nie spełnia proporcjonalności w ingerencji w prawa konstytucyjne” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 13).

Uzasadniając powyższą tezę, Skarżąca podniosła, iż „[n]aruszenie zasady proporcjonalności można rozpatrywać tutaj w dwóch aspektach.

Po pierwsze, w zarysowanym już aspekcie ukształtowania odpowiedzialności na zasadzie odpowiedzialności absolutnej, bez określenia okoliczności zwalniających i ograniczeń wynikających ze zjawiskowych form popełnienia czynu zabronionego, stanowi zbyt głęboką ingerencję w konstytucyjną gwarancję nie ponoszenia odpowiedzialności za niepopełnione czyny (art. 42 ust. 1 Konstytucji a *contrario*).

Po drugie, z punktu widzenia dolegliwości samej sankcji, tj. stopnia ingerencji w prawa majątkowe adresata sankcji, bez względu na okoliczności powstania naruszenia” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 13).

Następnie Skarżąca przeprowadziła, wypracowany w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, test proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności i stwierdziła, że zaskarżona regulacja nie odpowiada pozytywnie na dwa pytania testu (pytanie 3 i 4), a mianowicie: czy testowana regulacja jest konieczna dla wartości konstytucyjnych, które ma chronić? oraz - czy efekty tej regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na jednostki?

Zdaniem Skarżącej, „[z]askarżony przepis ma charakter sztywnej sankcji o wysokości czterokrotnego średniego miesięcznego wynagrodzenia. Co oznacza, że jest dolegliwy i w kontekście innych sankcji odnoszących się do transportowej działalności gospodarczej zalicza się do najwyższych. Co więcej ten sam czyn podlega odpowiedzialności kierowcy w kwocie grzywny od 5000 zł do 7500 zł”

oraz „z mocy art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT nakładana jest <na przedsiębiorcę sztywna> kara w wysokości 20 000 zł i jednocześnie z mocy art. 32 ust. 1 pkt 1 tej ustawy grzywna na kierowcę w wysokości do 7500 zł. W obu wypadkach delikt polega na braku zgłoszenia przewozu, pomimo nieco odmiennych stylizacji językowych obu przepisów” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 14 - 15).

W końcowym fragmencie uzasadnienia skargi konstytucyjnej Skarżąca zwróciła uwagę na to, że „brak w art. 22 ust. 1 pkt 1 (ustawy o SENT - przyp. wł.) gradacji karania ze względu na okoliczności powstania naruszenia, przy braku okoliczności egzoneracyjnych, i ustanawiając równoległą odpowiedzialność karno - administracyjną (32 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT)” dowodzi naruszenia zasady proporcjonalności poprzez niezachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (*vide* - uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 16).

Zdaniem Skarżącej, dowodem na nadmierną ingerencję w prawa i wolności konstytucyjne jest „brak ustawowych wskazówek co do wzajemnych relacji stosowanych sankcji (chodzi o sankcje z art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 32 ust. 1 ustawy o SENT - przyp. wł.). Co prowadzi do pozostawienia organom stosującym prawo pełną dowolność. W konsekwencji od uznania, i to nie administracyjnego, ale od uznania w potocznym tego słowa znaczeniu, niepodlegającego ocenie i limitacji, zależy wymiar stosowanej w takich samych stanach faktycznych sankcji. Narusza to tak art. 31 ust. 3 Konstytucji jak i wywodzoną z art. 2 Konstytucję zasadę zaufania do organów stanowiących i stosujących prawo” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, *op. cit.*).

Z treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika zatem, iż Skarżąca zarzuca art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT nadmierną represyjność (dolegliwość) określonej w tym przepisie sankcji (kary pieniężnej) za „niedokonanie zgłoszenia przez przewoźnika” i **jako adekwatny i zarazem samodzielny wzorzec kontroli zaskarżonej normy wskazuje art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca jednak nie**

określa prawa, którego owo nieproporcjonalne ograniczenie miałyby dotyczyć.

Trzeba mieć przy tym na względzie, że konstytucyjnego zakazu nadmiernej represyjności nie wyraża *per se* art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz art. 2 ustawy zasadniczej (*vide* na przykład - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2013 r., w sprawie o sygn. akt P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99 oraz argumenty zawarte w treści uzasadnienia tego wyroku).

Wprawdzie Skarżąca obok art. 31 ust. 3 Konstytucji wymienia także art. 2 ustawy zasadniczej, jednak wskazuje tylko na wywodzoną z tego przepisu zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, której naruszenia Skarżąca nie łączy z zarzutem nadmiernej represyjności (dolegliwości) określonej w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT kary pieniężnej (szerzej o sposobie uzasadnienia przez Skarżącą zarzutu naruszenia przez art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w dalszej części niniejszego stanowiska).

W tej sytuacji konieczne wydaje się przypomnienie warunków formalnych, jakim musi odpowiadać skarga konstytucyjna.

W postanowieniu z dnia 5 czerwca 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 29/18, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, między innymi, iż „na każdym etapie postępowania jest (Trybunał Konstytucyjny - przyp. wł.) obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania. Badanie przez Trybunał, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji jej dopuszczalności” oraz że „[d]opuszczalność

merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej uwarunkowana jest spełnieniem wymagań ustawowych.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK), skarga konstytucyjna powinna zawierać wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone (pkt 2), a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3).

Brak wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa oraz brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi uchybienie przez skarżącego ustawowej powinności i skutkuje koniecznością umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku” (OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 28).

Trzeba dodać, że Trybunał Konstytucyjny nie jest władny, działając z własnej inicjatywy, zwolnić skarżącego ze wskazanych wyżej obowiązków.

Zgodnie bowiem z art. 67 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, „Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej” (ust. 1), zaś „[z]akres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli)” [ust. 2].

Z kolei w postanowieniu z dnia 5 lutego 2018 r., w sprawie o sygn. akt Ts 8/16, Trybunał Konstytucyjny, „w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyrażającego tzw. zasadę proporcjonalności”, przypomniał, że „zgodnie z jego ugruntowaną linią orzeczniczą (por. postanowienie z 20 lutego 2008 r., sygn. SK

27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22 i przytaczane tam orzecznictwo), **nie statuuje on żadnych praw ani wolności konstytucyjnych, których naruszenie - zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji - decydowałoby o dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej** (podkr. wł.). Ewentualne uczynienie z niego podstawy skargi konstytucyjnej warunkowane jest wskazaniem przez skarżącego, w zakresie jakiego konkretnego prawa podmiotowego, wyrażonego w przepisach konstytucyjnych, przesłanki wyrażone w treści tej zasady zostały naruszone” (OTK ZU seria B z 2018 r., poz. 35).

Trzeba dodać, że w uzasadnieniu postanowienia z dnia 3 grudnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 19/18, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, między innymi, że „[w]ykorzystanie skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji) oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: uotpTK). Trzy przesłanki mają konstytutywne znaczenie.

Pierwsza to naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Druga dotyczy uzyskania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach skarżącego. Trzecia natomiast wymaga wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw. Zarzut niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy bądź innego aktu normatywnego, stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia, musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego, powodując naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw.

Skarżący musi również w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest

adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Formułując zarzut, skarżący musi zatem wykazać nie tylko, że jest podmiotem konkretnej konstytucyjnej wolności lub prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną (podkr. wł.). Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. Nie dochowanie wskazanych wymogów prowadziłyby do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą actio popularis, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm” (OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 69).

U Odnosząc przedstawione wyżej standardy do skargi konstytucyjnej spółki należy stwierdzić, że Skarżąca nie wskazała konkretnych praw podmiotowych, które to prawa miałyby zostać ograniczone przez art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT, **z naruszeniem wymogu proporcjonalnej ingerencji, odczytywanego przez Skarżącą z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Dodatkowo Skarżąca nie zadośćuczyniła obowiązkowi powiązania w odpowiedni sposób zaistniałego, w Jej przekonaniu, naruszenia (*vide* - sformułowany pod adresem art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT zarzut, że przepis ten przewiduje niepodlegającą miarkowaniu, czyli nadmiernie represyjną, karę pieniężną) z „właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów”.

Inaczej mówiąc, w tym drugim przypadku, Skarżąca nie powiązała w odpowiedni sposób zaistniałego, w Jej ocenie, naruszenia praw i wolności konstytucyjnych z właściwą normą konstytucyjną.

Trzeba przy tym zauważyć, że błąd Skarżącej w odczytaniu prawidłowego - zważywszy na treść sformułowanego pod adresem zaskarżonej regulacji zarzutu - wzorca kontroli nie może zostać naprawiony przez Trybunał w toku postępowania skargowego wobec jednoznacznej treści art. 67 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Worzec kontroli z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może zatem zostać w niniejszej sprawie uadekwatniony („z urzędu” zamieniony na wzorzec kontroli z art. 2 Konstytucji).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że Skarżąca nie spełniła w sposób poprawny wymogów formalnych skargi konstytucyjnej, co jednocześnie oznacza, iż postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT z art. 31 ust. 3 Konstytucji - w zakresie, w jakim przewiduje niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 20 000 zł za niedokonanie zgłoszenia przez przewoźnika przewozu towaru przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Jedynie na marginesie należy podnieść że, wbrew ocenie Skarżącej, przewoźnik oraz kierowca **nie odpowiadają z ustawy o SENT za to samo działanie (zaniechanie).**

Trzeba przypomnieć (wcześniej była już o tym mowa), że w przypadku niezgłoszenia przewozu towarów kierowca ponosi odpowiedzialność za to, że nie posiada numeru referencyjnego zgłoszenia (art. 32 ust. 1 ustawy o SENT), zaś

przewoźnik jest odpowiedzialny za nieprzesłanie zgłoszenia do Systemu SENT i nieuzyskanie dla tego zgłoszenia numeru referencyjnego (art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT). **Tym samym każda z wyżej wymienionych osób ponosi odpowiedzialność za niedopełnienie innego rodzaju obowiązku, pomimo że obowiązki te pozostają ze sobą w związku, bowiem odnoszą się do zgłoszenia przewozu towaru.**

Zarzut niezgodności art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Dla przypomnienia, naruszenia wspomnianej zasady Skarżąca upatruje w braku ustawowych wskazówek co do „wzajemnych relacji stosowanych sankcji” z art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 32 ust. 1 ustawy o SENT, co, w przekonaniu Skarżącej, prowadzi do pozostawienia organom stosującym prawo pełnej dowolności i, w konsekwencji, uzależnienia od uznania („nie tylko administracyjnego, ale od uznania w potocznym tego słowa znaczeniu”), niepodlegającego ocenie i limitacji, wymiaru „stosowanej w takich samych stanach faktycznych sankcji”.

W związku z tym trzeba przypomnieć, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „<zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc

przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych> (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138, s. 690). Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa oznacza, że stanowienie i stosowanie prawa nie może stać się swoistą pułapką dla jednostki. Ochrona zaufania oznacza w szczególności, że prawo precyzyjnie i jednoznacznie reguluje konsekwencje poszczególnych zachowań jednostki, a opieszałość i nieudolność organów stosujących prawo nie może mieć wpływu na zakres konsekwencji prawnych poszczególnych działań. Dotyczy to w szczególności sfery prawa represyjnego, w której czyn zabroniony i kara za taki czyn muszą zostać określone z odpowiednią precyzją i jasnością, a zakres wymierzanych sankcji nie może być uzależniony od czynników przypadkowych, takich jak szybkość prowadzonego postępowania” (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2008 r., w sprawie o sygn. akt K 30/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 6).

Powracając na grunt skargi konstytucyjnej spółki U należy stwierdzić, o czym wcześniej już wielokrotnie była mowa, że w przypadku niezgłoszenia przewozu towarów kierowca ponosi odpowiedzialność **za to, że nie posiada numeru referencyjnego zgłoszenia** (art. 32 ust. 1 ustawy o SENT), podczas gdy przewoźnik odpowiada **za nieprzesłanie zgłoszenia do Systemu SENT i niezyskanie dla tego zgłoszenia numeru referencyjnego** (art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT).

O ile zatem obowiązkiem kierowcy jest wyłącznie posiadanie numeru referencyjnego zgłoszenia (nie posiadając takiego numeru, kierowca, aby nie narazić się na odpowiedzialność z art. 32 ust. 1 ustawy o SENT, powinien odmówić rozpoczęcia przewozu), o tyle obowiązkiem przewoźnika jest dokonanie zgłoszenia do Systemu SENT i uzyskanie dla tego zgłoszenia numeru referencyjnego.

Tym samym każda z ww. osób ponosi odpowiedzialność za niedopełnienie innego rodzaju obowiązku.

Powyższe oznacza, że ustawa o SENT precyzyjnie i jednoznacznie reguluje obowiązki przewoźnika i kierowcy oraz konsekwencje ich naruszenia przez każdy z tych podmiotów.

Inaczej mówiąc, każdy z tych podmiotów (przewoźnik i kierowca) ma ściśle wyznaczone (własne i odrębne) obowiązki, których niewykonanie grozi ściśle określoną sankcją. W przypadku przewoźnika będzie to kara pieniężna, zatem sankcja administracyjna. Z kolei kierowcy grozi kara grzywny, zatem sankcja karna, orzekana w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Z tego względu nie można mówić ani o tym, że ustawodawca w omawianym wyżej przypadku „zastawił pułapkę na obywatela”, ani też o tym, że organom stosującym prawo pozostawia się pełną dowolność w wyborze pomiędzy karą pieniężną a karą grzywny.

Ponadto, skoro kara grzywny nie jest orzekana w trybie administracyjnym, to w odniesieniu do tejże kary „uznanie administracyjne” nie może mieć zastosowania.

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT w zakresie, w jakim nie uwzględnia odpowiedzialności kierującego za wykroczenie określone w art. 32 ust. 1 tejże ustawy, jest zgodny z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zarzut w odniesieniu do art. 22 ust. 3 ustawy o SENT.

Dla przypomnienia, w *petitum* skargi konstytucyjnej spółka U wskazała, że art. 22 ust. 3 ustawy o SENT narusza zasady prawidłowej

legislacji, ponieważ jego treść nie jest jasna, a przez to przepis ten nie zapewnia „podstawowych gwarancji materialnoprawnych i procesowych wynikających z art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”.

Z kolei, w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, rozwijając wspomniany wyżej zarzut, Skarżąca stwierdziła, że art. 22 ust. 3 ustawy o SENT „[n]ie jest (...) wystarczającym zabezpieczeniem dla zapewnienia poszanowania odpowiedzialności wyłącznie przez sprawcę czynu zabronionego (art. 42 ust. 1 Konstytucji), jak i prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji)” [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 12].

Skoro odpowiedzialność za niedokonanie przez przewoźnika zgłoszenia przewozu towaru przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlega, jak konsekwentnie twierdzi Skarżąca, ochronie art. 42 ust. 1 Konstytucji (wcześniej wykazano, że w tym przypadku Skarżąca nie ma racji), to zasadny wydaje się wniosek, że, w ocenie Skarżącej, wspomniana odpowiedzialność przewoźnika wtedy tylko będzie ukształtowana przez ustawodawcę „w sposób precyzyjny, szczegółowy i zrozumiały”, a treść art. 22 ust. 3 ustawy o SENT „jasna”, gdy art. 22 ust. 3 ustawy o SENT będzie zawierał przesłankę zwalniającą przewoźnika od ponoszenia odpowiedzialności z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT w sytuacji, gdy kierowca, bez wiedzy i zgody tegoż przewoźnika, dokona zmiany wcześniej wyznaczonej trasy przejazdu „samochodu z towarem podlegającym obowiązkowi zgłoszenia”, czyli w sytuacji, gdy „całkowita wina” za wprowadzenie towaru na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego „zgłoszenia” nie leży po stronie przewoźnika, lecz kierowcy.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż rzeczywistym zarzutem Skarżącej, sformułowanym pod adresem art. 22 ust. 3 ustawy o SENT, nie jest naruszenie zasad prawidłowej legislacji (niejasność tego przepisu czy niejednoznaczność określonych i występujących już w tym przepisie przesłanek), lecz jego niedostatek treściowy, polegający na braku normy wyłączającej

odpowiedzialność przewoźnika z art. 22 ust. 1 pkt 1 w przypadku „niemożności przypisania winy”, a zatem zarzut pominięcia prawodawczego.

Ów niekonstytucyjny „brak normy” ma, w ocenie Skarżącej, naruszać gwarancje zawarte w art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Jednak tak sformułowany zarzut i jego uzasadnienie nie spełniają wymogów formalnych skargi konstytucyjnej.

O warunkach formalnych skargi konstytucyjnej była mowa wcześniej (*vide* - omówienie zarzutu dotyczącego niezgodności art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT, „przez to, że przewiduje niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 20 000 zł za niedokonanie zgłoszenia przez przewoźnika przewozu towaru przez terytorium RP”, z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W tym miejscu trzeba przypomnieć, że, zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, skarga konstytucyjna powinna zawierać wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone (pkt 2), a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3).

Brak wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa oraz **brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli** stanowi uchybienie przez skarżącego ustawowej powinności i skutkuje koniecznością umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (*vide* - uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 29/18, *op. cit.*).

Trzeba też przywołać fragment, cytowanego wcześniej, uzasadnienia postanowienia z dnia 3 grudnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 19/18, w którym

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, między innymi, że „[s]karżący musi również w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Formułując zarzut, skarżący musi zatem wykazać nie tylko, że jest podmiotem konkretnej konstytucyjnej wolności lub prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną (podkr. wł.)” (op. cit.).

Powracając na grunt skargi konstytucyjnej spółki U należy stwierdzić, że, podobnie jak w przypadku zarzutu naruszenia przez art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT art. 31 ust. 3 Konstytucji, także w odniesieniu do aktualnie omawianego zarzutu Skarżąca nie zadośćuczyniła obowiązkowi powiązania w odpowiedni sposób zaistniałego, w Jej przekonaniu, naruszenia z „właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów”.

Art. 2 Konstytucji i, wyrażone w tym przepisie, zasady prawidłowej legislacji **nie mogą bowiem stanowić adekwatnego wzorca kontroli** ewentualnego pominięcia prawodawczego, które miałyby polegać na niewprowadzeniu przez ustawodawcę w art. 22 ust. 3 ustawy o SENT przesłanki braku winy przewoźnika jako kolejnej przesłanki odstąpienia od nałożenia na ten podmiot kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 7 ustawy o SENT (nie mówiąc już o tym, że wprowadzenie tego rodzaju przesłanki do treści kontrolowanego przepisu byłoby, co do zasady, niedopuszczalne, *vide* - wcześniejsze rozważania dotyczące charakteru prawnego administracyjnej kary pieniężnej, przewidzianej w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o SENT).

Inaczej mówiąc, i w tym przypadku Skarżąca nie powiązała w odpowiedni sposób zaistniałego, w Jej ocenie, naruszenia praw i wolności konstytucyjnych z właściwą normą konstytucyjną, którą, przykładowo, mógłby tutaj stanowić, art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trzeba też pamiętać o tym, iż „*[s]kuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (...) wyjątkowej staranności i zaangażowania (podkr. wł.). Jak stwierdzono we wspomnianym już wyroku o sygn. K. 3/00 (z dnia 19 listopada 2001 r., OTK ZU nr 8/2001, poz. 251 - przyp. wł.), <postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej (...)>. [...]” (uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., w sprawie o sygn. akt SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123).*

W jednym z nowszych orzeczeń poświęconych charakterowi kontroli konstytucyjności pominięć prawodawczych - w postanowieniu z dnia 17 października 2018 r., w sprawie o sygn. akt SK 11/17 - Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „*[w] orzecznictwie TK odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie ustawodawcze występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że do jego kompetencji nie leży orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. W myśl art.*

188 Konstytucji, Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. <Z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe> (wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach, ponieważ <o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych> (wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK. 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być <integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy> (podkr. wł.) [wyrok z 10 maja 2004 r. o sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40]. Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (...). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że <w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny,

mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować»>. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (...). **Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów** (podkr. wł.) [...].

Bywa, że granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie jest jednoznaczna i w praktyce jej określenie może budzić wątpliwości. Niemniej w orzecznictwie TK wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. **Pierwszym jest ratio legis kwestionowanego przepisu, które może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną** (podkr. wł.) (...). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. Drugie kryterium Trybunał wskazał w szczególności w postanowieniu z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30) stwierdzając, że <odróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od regulacji «fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było [jest] od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem>. **Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone** (podkr. wł.). Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi

niejasnych i nie zapewniających podstawowych gwarancji materialnoprawnych i procesowych wynikających z art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”, podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Jedynie na marginesie należy odnotować, że treść zawartych w art. 22 ust. 3 ustawy o SENT przesłanek odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej („ważny interes przewoźnika” oraz „interes publiczny”), w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, nie budzi żadnych wątpliwości, na co wskazuje choćby treść uzasadnienia ostatecznego orzeczenia w sprawie, na tle której sformułowano skargę konstytucyjną (*vide* też, na przykład - uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2019 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 1112/19, LEX nr 2768763; uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2020 r., w sprawie o sygn. akt V SA/Wa 1861/19, LEX nr 3084620; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy: z dnia 6 października 2020 r., w sprawie o sygn. akt I SA/Bd 431/20, LEX nr 3071462 i z dnia 24 listopada 2020 r., w sprawie o sygn. akt I SA/Bd 562/20, LEX nr 3097824 oraz uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 marca 2021 r., w sprawie o sygn. akt II SA/Go 618/20, LEX nr 3162627).

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert ~~FRANZA~~
Zastępca Prokuratora Generalnego