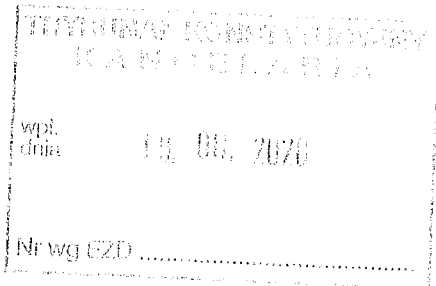


RADCOWIE PRAWNI

Warszawa, 17 sierpnia 2020 r.



Trybunał Konstytucyjny

al. J. Ch. Szucha 12a

00-918 Warszawa

Strona : U

repr. przez r.pr. Pawła Smorędę

JMRS Radcowie Prawni Smoręda, Walencik-Smoręda
spółka partnerska

ul. Puławska 28/3, 02-512 Warszawa

[wpis OIRP Warszawa WA-4716]

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu spółki prawa l. U z/s w M [odpis pełnomocnictwa szczególnego wraz z przetłumaczonym odpisem z rejestru spółki w załączeniu] działając na podstawie art. 44, 46 i n. ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393)

I. zaskarżam :

- przepis 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 o nazwie „ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi – t.j. Dz.U. z 2018. Nr 2332] [dalej ustawa SENT]

i zarzucam, że przepis ten :

- nie jest zgodny z art.42 ust.1, art. 45 ust.1 w zw. z art 2, 31 ust.3 Konstytucji RP, 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 45 ust.1 Konstytucji.

Zaskarżam jednocześnie przepis art. 22 ust.3 ustawy SENT **i zarzucam** , że jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a to poprzez naruszenie zasad prawidłowej legislacji poprzez stanowienie przepisów niejasnych i nie zapewniających podstawowych gwarancji materialnoprawnych i procesowych wynikających z art. 42 ust.1 i 45 ust.1 Konstytucji RP.

Zaznaczam, że z mocy 37 Konstytucji skarżąca spółka, mimo iż jest podmiotem zagranicznym, korzysta z wolności i gwarancji konstytucyjnych.

II. Skargę konstytucyjną wywodzę na tej podstawie, że Naczelny Sąd Administracyjny w W w dniu stycznia 2020 r. w sprawie za sygn.

, na skutek skargi kasacyjnej Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w S. , uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S. z dnia lutego 2019 r. (sygn.. akt) i oddalił skargę spółki U.

na wydaną w II instancji decyzję Dyrektora Administracji Skarbowej w S. , na mocy której to decyzji utrzymano w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego w S. z dnia marca 2018 r. , której przedmiotem było nałożenie na skarżącą kary pieniężnej wysokości zł. na podstawie art. 21 ust.1 pkt 1 ustawy o SENT za naruszenie 7 ust.1 tej ustawy, polegające na nie dokonaniu zgłoszenia przewozu towarów objętych ustawą o SENT.

Przedmiotowym orzeczeniem, opartym na wspomnianym przepisie, naruszona zostały art. 42 ust.1 w zw. z art. 2 i 31 ust.3 Konstytucji RP w ten sposób, że uznano odpowiedzialność skarżącej spółki za niedokonanie zgłoszenia przewozu, w warunkach gdy przejazd przez terytorium Polski był wynikiem samowolnej decyzję kierującego pojazdem, ukaranym za ten czyn mandatem karnym, jednocześnie zaniechując przeprowadzenie dowodu na te okoliczność dowodu z przesłuchania

świadka, co było wynikiem uznania obiektywnej [absolutnej] odpowiedzialności przewoźnika wynikającej z art. 22 ust.1 pkt 1 ustawy SENT, przy czym gwarancje miarkowania kary w oparciu o art. 22 ust.3 ustawy SENT są sformułowane w sposób wadliwy, nie zapewniający skarżącemu gwarancji wynikających z art. 42 ust.1 i 45 ust.1 Konstytucji.

III. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego jest ostateczny i nie przysługują od niego środki odwoławcze, tym samym skarżąca wyczerpała całą procedurę odwoławczą. Zakwestionowane w niniejszej w skardze regulacja prawna stanowiła podstawę wydania szeregu orzeczeń administracyjnych i sądowno-administracyjnych.

IV. Od ww. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, ani do żadnych orzeczeń wydanych w sprawie nie wniesiono nadzwyczajnych środków zaskarżenia

V. Wypełniając wymóg art. 53 ust.1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wskazuje, że:

art. 22 ust.1 pkt 1 ustawy 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 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 SENT ;

art. 22 ust.1 pkt 1 w zw. z art. 22 ust.3 ustawy SENT narusza, wynikające z art. 45 ust.1 Konstytucji, prawo skarżącego 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 do rozstrzygnięcia sprawy.

VI. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2020 wraz z pisemnym jego uzasadnieniem doręczono skarżącej w dniu 9 marca 2020 r. [na

okoliczność czego przedstawiam kopertę zawierającą przesyłkę z numerem nadawczym oraz wydruk zapisu śledzenia przesyłki z portalu operatora pocztowego]. Jednocześnie wskazuje, że skarżący zachował termin do złożenia skargi.

Zgodnie bowiem z art. 46 pkt 20 ustawy z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875) – dalej „ustawa zmieniająca”, z dniem 16.05.2020 r. uchylony został art. 15zsz ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374) – dalej „ustawa zmieniana”. Uchylony przepis przewidywał wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów procesowych w postępowaniu sądownoadministracyjnym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19. Jednocześnie ustawodawca w art. 68 ust. 6 i 7 ustawy zmieniającej wprowadził siedmiodniowy termin, po którym terminy wstrzymane rozpoczynają swój bieg, zaś zawieszony – biegną dalej.

W konsekwencji, rozpoczęcie biegu terminów, które zostały wstrzymane i kontynuowanie biegu terminów, które zostały zawieszony na podstawie art. 15zsz ustawy zmienianej, następowo od dnia 24 maja 2020 r.

Zważywszy, że uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2020 r. zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącej spółki w dniu 9 marca 2020 r. w tym dniu rozpoczął bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, jednak z mocy ww. przepisów został wstrzymany w dniu 14 marca 2020 (po upływie czterech dni). Termin ten rozpoczął ponownie bieg w dniu 24 maja 2020 r. co oznacza, że termin do wniesienia skargi upływa 20 sierpnia 2020 r. i skarga wnoszona jest w terminie.

VII. Wnoszę też o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego przed Trybunałem Konstytucyjnym.

[**stan faktyczny**] Skarżącym zawodowy przewoźnik drogowy wykonywał przewóz towarów podlegających zgłoszeniu w trybie ustawy SENT między N a L . Ładunek został podjęty przez przewoźnika w dniu /06/2017. Tego samego dnia o godz. 22.30 kierowca został zatrzymany na granicy RP na przejściu granicznym . Kierowcy wymierzono mandat karny za brak dokonano zgłoszenia i zwolniono pojazd, który wycofał się na terytorium N . /12/2017 zawiadomiono

stronę o tym że toczy się postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej wobec przewoźnika.

Strona konsekwentnie, w toku całego postępowania administracyjnego i sądowego wskazywała, wskazywała, że przewóz miał być realizowany drogą morską , bez tranzytowania Polski.

Przedstawiono na tę okoliczność dowód zakupu w dniu /06/2017 biletu promowego dla poddanej kontroli ciężarówki, na dzień /06/2017. Podnoszono, że błędne są twierdzenia organu, jakoby bilet na przeprawę zakupiono w celu uniknięcia odpowiedzialności za wykonywanie przewozu bez zgłoszenia do systemu SENT. Wskazywano, że kontrola miała miejsce o godz. 22.30 w dniu czerwca 2017 r.

Strona przedstawiła dwie faktury z dnia czerwca 2017 na zakup biletu na przeprawę promową w dniu czerwca 2017 r. Co więcej przedstawiono potwierdzenie dokonania przelewu z tego samego dnia. Wskazywano na okoliczności notoryjne, że 22.30 banki nie pracują i nie mogą zaksięgować o tej poprzez operacji. Nie mogła zatem strona w celu oszukania organu celnego dokonać takich czynności jak zabukowanie rejsu i dokonanie przelewu ze względu na kontrolę, tym bardziej że kontrola miała miejsce także poza godzinami pracy biura strony i informacja o tym że kierowca znajduje się na przejściu granicznym w Polsce dotarła do strony dopiero dzień później.

Wobec odmowy przeprowadzenia dowodu przesłuchania świadka – kierowcy Przedstawiono jego pisemne oświadczenie w którym oświadczył, że bez wiedzy i zgody przewoźnika, samowolnie zdecydował na wykonanie przewozu przez terytorium Polski, żeby szybciej ukończyć przewóz.

Decyzją z dnia /03/2018 r. Naczelnik UCS w S. nałożył karę w wysokości zł. Decyzję tę podtrzymał dnia /06/2018 Dyrektor IAS w S.

Skarga na tę decyzję została uwzględniona przez WSA w S. , ze względu na wadliwe zastosowanie przez organy administracji art. 22 ust.3 ustawy SENT.

W wyniku skargi kasacyjnej Dyrektora IAS w S , NSA wyrokiem z /01/2020 uchylił wyrok WSA i oddalił skargę skarżącego, zamykając to instancji.

Jakkolwiek poddawana ocenie przez cały tok obu instancji był argumentacja skarżącej o braku jej wpływu na działania kierowcy, tym niemniej podkreślano imperatywny charakter art. 22 ust.1 pkt 1 ustawy SENT i charakter jego odpowiedzialności za samo nie dokonanie zgłoszenia dokonania przewozu. W tym względzie na uwagę zasługuje passus na stronie 18 wyroku WSA w S. () , w którym wskazano, że „ w tym miejscu Sąd podkreśla, że obowiązki Skarżącej jako

przewoźnika wynikają z przepisu prawa, a nie z jej zamiarów (...) nakładając karę organ nie ma podstaw do badania przyczyn, dla których przewoźnik nie dokonał zgłoszenia, bowiem przedmiotowa kara nie jest uzależniona od wystąpienia przesłanki winy". Analogiczne rozumienie przepisu znajdujemy w uzasadnieniu wyroku NSA na str. 11, gdzie czytamy: „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 ukarania – było twierdzenie, że kierowca samowolnie podjął decyzję o zmianie trasy”.

Przepis art. 22 ust.1 pkt 1 ustawy SENT odczytywany jest jako statuujący odpowiedzialność absolutną, a norma art. 22 ust.3, jako jedyna możliwość złagodzenia dolegliwości, jednak w praktyce niewykorzystywana.

[**worzec kontroli**] 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 (sygn. akt I 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 lp. 3.9 załącznika numer 3 od ustawy o transporcie drogowym. 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 pożądaný 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 odstraszającego 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".

Jakkolwiek 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. Eksponowana jest funkcja represyjna przepisu art. 21 ust. 1 pkt 1, a ciężar sankcji 8000 zł., znacząco wyższy niż w przypadku kary „transportowej” w wysokości 8000 zł., którą ocenił Trybunał. Kara ma charakter bezzwrotny, wymierzana jest ex post po stwierdzeniu deliktu. Przewidziano okres przedawnienia orzekania (art. 28 ustawy SENT), a także przewidziano możliwość odstąpienia od nałożenia kary (art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy SENT).

Tym samym regulacja odnosząca się do kary pieniężnej z art. 22 ust.1 pkt 1 ustawy 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.

[**szczegółowe uzasadnienie zarzutów skargi**]

Odpowiedzialność oparta o art. 22 ust. 1. pkt 1 ustawy 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 o 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. W uzasadnieniu wyroku TK z dnia 4 lipca 2002 r. (P12/01, OTK ZU 2002, z 4a, poz 50) stwierdzono, że „*obiektywna koncepcja odpowiedzialności administracyjnej przypomina anglosaską koncepcję strict liability, nie jest odpowiedzialnością absolutną, tzn, że naruszający przepisy może uwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, ażeby do naruszenia nie doszło*”. Wskazano także w literaturze na konieczność ustalenia katalogu „okoliczności ekskulpujących”, jako konsekwencję przyjęcia przez ustawodawcę koncepcji winy obiektywnej w sprawach deliktów administracyjnych. Zwrócono uwagę, że okoliczności takich orzecznictwo Trybunału

oraz sądowo-administracyjne nie precyzuje¹. Co oznaczało, że kwestię tę pozostawiono ustawodawcy.

Wyrazem tego jest zamieszczenie od 1 czerwca 2017 r. w rozdziale IVA Kodeksu postępowania administracyjnego przepisów o sankcjach administracyjnych. Aspekty podmiotowe okoliczności popełnienia deliktu zawarte są w art. 189 d § 1 k.p.a., w którym wskazano okoliczności które mają wpływ na wymiar kary, są nimi: stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa (pkt 4); działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa (pkt 5); wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła (pkt 6); oraz w przypadku osoby fizycznej - warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana (pkt 7).

Przepisy te jednak z mocy art. 189a §2 k.p.a. nie mają zastosowania do sankcji administracyjnych, w sytuacji gdy regulacje szczególne przewidują odrębne zasady wymierzania, odstąpienia, przedawnienia kary etc. Część tych zapisów istotnie znajduje się w ustawie SENT, co czyni jej regulacją autonomiczną, względem k.p.a. Stosowanie przepisów k.p.a. było dodatkowo wykluczone, ze względu na treść art. 26 ust.5 tej ustawy, w którym przewidziano „w zakresie nieuregulowany w ustawie” stosowanie odpowiednio przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Ta ustawa także nie zawiera okoliczności, które moglibyśmy określić, jako eskspulujące, egzonoracyjne, czy też kontratypy. Tym samym art. 22 ust.1 pkt 1 ustawy odczytywany jest słusznie przez orzecznictwo, jako przepis statuujący odpowiedzialność absolutną.

Występowanie takiego modelu odpowiedzialności narusza standard art. 2 i 42 ust.1 Konstytucji.

Potwierdzenie tego zapatrywania znajdujemy w orzecznictwie Trybunału. W wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. (sygn.. akt SK 6/12, OTK-A 2014/7/68) wskazano, że „*Stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy (należy przyjąć chodzi o winę obiektywną przep. P.S.). Minimalny standard w tym zakresie określiło już orzeczenie z 1 marca 1994 r. (o sygn. U 7/93), w którym Trybunał stwierdził, że podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi*

¹ D.Szumilo-Kulczycka „Prawo administracyjn-karne” Zakamycze 2004, s. 179

mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada).”

Podczas gdy 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.

Na konieczność precyzowania okoliczności zwalniających z odpowiedzialności administracyjnych w ustawach ją przewidujących wskazywał TK w cyt. wyroku z dnia 1 lipca 2014 (SK 6/12) w którym wskazano : *„ Należy zwrócić uwagę, że nawet stan wyższej konieczności, uregulowany przepisami prawa cywilnego oraz karnego, nie został przewidziany jako przesłanka wyłączająca obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa i odpowiedzialność z tytułu jego usunięcia bez zezwolenia. Nie można też tej przesłanki egzoneracyjnej wyinterpretować z jakichś ogólnych zasad odpowiedzialności administracyjnej, gdyż takich zasad prawo administracyjne wprost nie formułuje.”* Dalej krytycznie Trybunał odnosi się do odpowiedzialności, którą definiuje jako „czysto obiektywną” pisząc *„ Zaskarżone przepisy przewidują więc za usunięcie z nieruchomości drzewa lub krzewu bez zezwolenia czysto obiektywną odpowiedzialność, oderwaną od indywidualnych okoliczności dokonania tego deliktu. Posiadacz nieruchomości, z której zostało usunięte, przez niego lub za jego przyzwoleniem, bez zezwolenia właściwego organu, drzewo lub krzew, nie ma prawnej możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że doszło do tego z przyczyn, za które on nie odpowiada”*.

Przywołany w takich wypadkach argument o konieczności uproszczenia stosowania prawa przez niesądowe podmioty administrujące, nie usprawiedliwia odstąpienia od minimalnych standardów ukształtowania odpowiedzialności. Możliwe jest bowiem uformowanie odpowiedzialności administracyjnej zagrożonych karami pieniężnymi, w sposób spełniający wymogi wyznaczane przez art. 2 i 42 ust.1 Konstytucji. Przykładem tego jest regulacja poddana analizie przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanym już wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn.. akt P 124/15). Chodzi w tym wypadku o art. 92a – 92 c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie

drogowym, w których przewidziano oprócz przedawnienia karalności, zatarcia ukarania, okoliczności egzoneracyjne.

Poddana pod kontrolę konstytucyjną regulacja jest cech tych pozbawiona. Można rzecz, że jest nie tyle prosta, lecz prymitywna. I w konsekwencji nie pozwala judykaturze na dostosowanie jej, w drodze wykładni, do standardów konstytucyjnych.

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 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.

Nie jest przy tym 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) art. 22 ust. 3 ustawy SENT. Przepis ten przewiduje, że w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem przewoźnika lub interesem publicznym organ może odstąpić od nałożenia kary. Nie precyzuje przy tym ustawodawca co przez ten interesy rozumie, a orzecznictwo administracyjne i sądowe ma z tym wyraźnie trudności sprowadzają te kwestię do badania sytuacji finansowej przewoźnika, względnie unikania skonkretyzowania treści normy². Czego zresztą

² Por. przekładowo wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2019 r. II GSK 1112/19, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2018 r. II GSK 1696/18

przykładem jest wyrok NSA wydany w sprawie. Jakkolwiek ostatnio orzecznictwo stara się normę tę wypełniać i innym przesłankami „zwalniającymi”³, to jednak regulacji nie sposób uznać za stabilną i regulującą w sposób zapewniający poczucie bezpieczeństwa adresatom normy. Art. 22 ust.3 ustawy SENT w swej istocie odpowiada 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

Szywność regulacji sprowadzająca się do nałożenia kary w wysokości zł. na przewoźnika, bez względu na jego rolę i okoliczności powstania naruszenia lub odstąpienia od tego, nie spełnia proporcjonalności w ingerencji w prawa konstytucyjne. Naruszenie 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 niepopelnione 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.

Art. 22 ust.1 pkt 1 ustawy o SENT przewidujący kare pieniężną w wysokości zł. za brak dokonania zgłoszenia przewozu rzeczy wskazanych w art.3 tej ustawy, jest normą sankcjonującą, względem przepisu sankcjonowanego art. 7 ust.1 ustawy o SENT. Adresatem obowiązku jest w tym wypadku przewoźnik, zdefiniowany w art. 2 pkt 8 tej ustawy. A dobrem chronionym są interesy fiskalne państwa, zapewnienie

³ Np. wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r. sygn.. II GSK 220/20

nadzoru nad przemieszczaniem przez terytorium Polski dóbr „akcyzowanych” w celu zapobieżenia wprowadzania ich do obrotu gospodarczego bez opodatkowania podatkiem akcyzowym. Jednocześnie w art. 32 ust.1 pkt 1) ustawy przewidziano odpowiedzialność karno – administracyjną kierowcy takiego przewozu w postaci grzywny w wysokości od 5000 do 7500 zł., wymierzanej w trybie przepisów ustawy z 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

Ustanowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności była przedmiotem rozważań Trybunału (por. wyroki z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86; 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78; 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06). Trybunał w orzeczeniach tych wypracował tzw. test proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Test ten sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na następujące pytania

- 1) czy wprowadzająca ograniczenie regulacja prawna ma uzasadnienie w potrzebie ochrony innej wartości konstytucyjnej, spośród wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji?
- 2) czy regulacja ta może doprowadzić do realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu?
- 3) czy jest ona konieczna dla wartości konstytucyjnych, które ma chronić?
- 4) czy efekty tej regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na jednostki?

Co do pozytywnej odpowiedzi na trzecie i czwarte można mieć uzasadnione wątpliwości. Zaskarżony przepis ma charakter szytywnej 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 najwyższych⁴. Co więcej ten sam czyn podlega odpowiedzialności kierowcy w kwocie grzywny od 5000 zł. do 7500 zł.

Podnosi się w literaturze, że *„kary pieniężne nie powinny być określana w ustawach w sztywnej wysokości. Tylko wyznaczenie pewnego zakresu wysokości kary, pomiędzy poziomem minimalnym a maksymalnym może służyć realizacji zasady proporcjonalności”*⁵. W szczególności postulat ten jest uzasadniony przy występowaniu

⁴ Por. załącznik nr 3 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

⁵ A.Nałęcz Gwarancje prawidłowego nakładania sankcji administracyjnych [w: Sankcje administracyjne, blaski i

równoległej odpowiedzialności administracyjno-karnej ponoszonej przez kierowcę, za to samo naruszenie. Z sytuacją taką mamy do czynienia w sprawie niniejszej, gdy z mocy art. 22 ust.1 pkt 1 ustawy 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. Dochodzi 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. W ten sposób zachowamy proporcjonalną równowagę dolegliwości, miarkowaną stosownie do okoliczności sprawy, zapewniając ochronę wartościom wskazanym w art. 31 ust.3 Konstytucji, tj. sprawiedliwemu rozstrzygnięciu sprawy (art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji) dostosowanemu do zjawiskowych form popełnienia naruszenia (art. 42 ust.1).

Kwestionowana regulacja modelu tego nie przypomina. W istocie mamy do czynienia z dość prymitywną strukturą, polegającą na stwierdzaniu bezprawności zachowania i wymierzeniu dolegliwych kar. Do tego wymierzanych w odrębnych trybach i adresowanych do różnych podmiotów, zaangażowanych w delikt. I to w warunkach, gdy w przypadku kary administracyjnej, żaden kontratyp przez ustawodawcę nie jest przewidziany.

W wyroku z dnia 27 kwietnia 1999 r. (sygn. akt P 7/98), także dotyczącego prowadzenia działalności transportowej co do zasady proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że odwoływał się w przeszłości do tej konstytucyjnej zasady, przyjmując ją za podstawę swych rozstrzygnięć (orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., K. 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, s. 39). Zdaniem Trybunału z zasady tej wypływają trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest

cień red. M.Stahl, R.Lewicka, M.Lewicki, Warszawa 2011, s. 644]
A.Nałęcz ibidem s. 644.

związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu oznacza to, że *“spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (Polskie dyskusje o państwie prawa, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74)”*

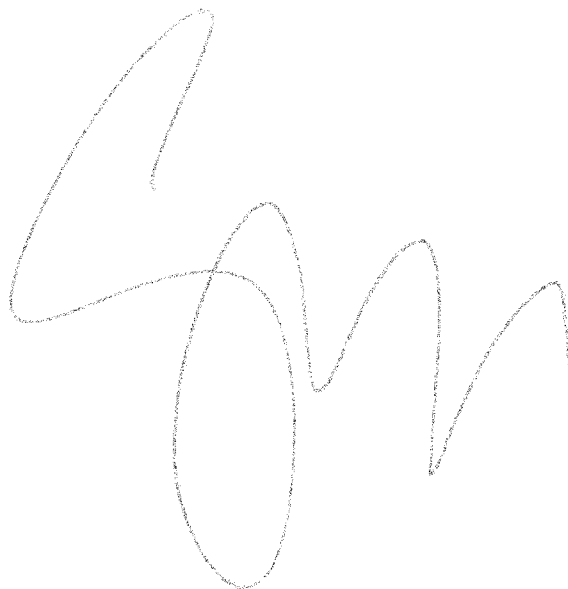
W tym kontekście brak w art. 22 ust.1 pkt 1 gradacji karania ze względu na okoliczności powstania naruszenia, przy braku okoliczności egzoneracyjnych, i ustanawiając równoległą odpowiedzialność karno – administracyjną (32 ust.1 pkt 1 ustawy SENT), nadmierności tej dowodzi. Dalej potwierdza ją brak ustawowych wskazówek co do wzajemnych relacji stosowanych sankcji. 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.

I tym razem nie znosi zarysowanych powyżej niezgodności art. 23 ust.3 ustawy SENT. Przepis ten ma charakter klauzuli generalnej i przewiduje wyłącznie odstępianie wymierzenia kary. W praktyce orzecniczej organów administracji przepis jest martwy i pozytywnie nie jest stosowany, czasem korygowany przez orzecznictwo sądowe. Można to tłumaczyć obawą urzędników przed podejrzeniami nadużycia swych uprawnień, nepotyzmu, korupcji, w razie stosowania przepisu nie zawierającego konkretnych kryteriów oceny. Dodatkowo naturalny odruch fiskalny organów podatkowych jest taką regulacją wzmocniony.

W załączeniu :

- odpis pełnomocnictwa szczególnego;
- odpis z rejestru spółek Republiki Litewskiej wraz z tłumaczeniem przysięgłym;

- koperta wraz z numerem nadawczym przesyłki wyroku NSA ;
- wydruk z portalu Poczty Polskiej dotyczący czasu doręczenia wyroku ;
- odpis wyroku NSA z dnia /01/2020 - ;
- odpis wyroku WSA z dnia /02/2019 r.- ;
- odpis decyzji z dnia /06/2018 r Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w S ;
- odpis decyzji z dnia /05/2017 Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego.
- odpis skargi i załączników x 3

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.