

Dr hab. Dorota Fleszer, prof. WSH

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

ORCID: 0000-0001-6891-849X

e-mail: dorota.fleszer@humanitas.edu.pl

Kary pieniężne na podstawie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi

Financial penalties under the Act on the monitoring system for road and rail freight transport and heating fuel trading

Streszczenie

Przewóz towarów wrażliwych wymagał interwencji i wprowadzenia mechanizmów, za pomocą których zostałyby wyeliminowane sytuacje związane z nielegalnym obrotem nimi. Narzędziem tym miał być monitoring przewozu towarów, realizowany przede wszystkim przez nałożenie na podmioty uczestniczące w obrocie paliwami obowiązków związanych z przekazywaniem danych do rejestru SENT. Ich niewłaściwe wykonanie zostało obarczone sankcją w postaci nałożenia kary pieniężnej. Jej wysokość ma spełniać funkcję prewencyjną i tym samym przyczynić się do realizacji rygorów przewidzianych ustawą SENT. Celem niniejszego artykułu jest oznaczenie okoliczności, z powstaniem których wiąże się nałożenie kary pieniężnej na gruncie ustawy SENT. Ich znajomość pozwoli podmiotom, których obowiązki w zakresie przewozu towarów wrażliwych ustawa SENT kreuje, podjąć skuteczne działania ukierunkowane na ich realizację i tym samym pozwoli podmiotom uniknąć zastosowania w stosunku do nich dotkliwej sankcji, jaką niewątpliwie jest kara pieniężna za uchybienie tym obowiązkom.

Słowa kluczowe: przewóz towarów, rejestr SENT, administracyjna kara pieniężna

JEL: K23, K29

Abstract

The carriage of sensitive goods required intervention and the introduction of mechanisms to eliminate situations of illegal vending. The monitoring of transport of goods was to be a tool, implemented in particular by imposing obligations on entities participating in the fuel trade to submit data to the SENT register. Their improper implementation has been sanctioned by the imposition of a fine. Its amount is intended to have a preventive function and thus contribute to the implementation of the disciplines stipulated by the SENT Act. The purpose of this paper is to indicate the circumstances which are related to the imposition of a fine under the SENT Act. Knowing them will allow entities whose obligations in the scope of the transport of sensitive goods are created by the SENT Act to take effective measures aimed at their implementation and thus avoid the application of a severe sanction, which is undoubtedly a fine for failure to comply with these obligations.

Keywords: carriage of goods, SENT register, administrative fine

Wprowadzenie

Przepisy ustawy z 9.03.2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi¹ (dalej: ustawa SENT), zostały wprowadzone przede wszystkim w celu umożliwienia organom Krajowej Administracji Skarbowej szczegółowego śledzenia

transportu tzw. towarów wrażliwych². W uzasadnieniu ustawy SENT wskazano, że z uwagi na to, że wyspecjalizowane grupy przestępcze działające na rynkach towarów wrażliwych nie płacą należnych podatków oraz dokonują wyłudzeń nie należnych zwrotów, wykorzystując do tego wyłącznie sfałszowane dokumenty, istnieje konieczność powiązania przepływu dokumentów oraz faktycznego przepływu towaru.

Z tego też względu „ustawa SENT określana (...) mianem »pakietu przewozowego«, (...) w założeniu stanowić ma kolejne narzędzie do walki z nieuczciwymi podmiotami dokonującymi nielegalnego obrotu paliwami płynnymi, alkoholem całkowicie skażonym oraz suszem tytoniowym, bez odprowadzania do budżetu państwa należnych podatków, dokonującymi wyłudzeń niezapłaconych podatków, jak również dokonującymi obrotu bez stosowania warunków przewidzianych w przepisach prawa (działania jako prowadzący skład podatkowy, zarejestrowany odbiorca, pośredniczący podmiot tytoniowy itp.)” (Musolf, 2021, komentarz do art. 1). Jest to związane z tym, że „obróć paliwami, tytoniem i innymi wyrobami wrażliwymi jest obszarem newralgicznym dla budżetu państwa, ponieważ model fiskalny przyjęty w Polsce został oparty na podatkach pośrednich wliczonych w ceny paliw, wyrobów tytoniowych i alkoholu. W Polsce istnieje jednak olbrzymi rynek obrotu tymi wyrobami, które nie zostały opodatkowane. Opiera się on na przemycie wyrobów wrażliwych oraz nielegalnym ich przewozie” (Szymank, 2020, s. 47 i podana tam literatura). Stąd celem ustawy SENT jest ochrona legalnego handlu towarami uznanymi przez krajowego prawodawcę za „wrażliwe”, ułatwienie walki z „szarą strefą” oraz ograniczenie poziomu uszczupleń w kluczowych dla budżetu państwa podatkach (VAT i akcyza), a także zwiększenie skuteczności kontroli w obszarach obciążonych istotnym ryzykiem naruszenia obowiązujących przepisów³.

Podstawowym mechanizmem, którego wykorzystanie ma zapewnić realizację tak wyznaczonego celu, jest monitoring przewozu towarów, w stosunku do których wykrywano najczęściej nieprawidłowości w rozliczaniu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. Przyjęto bowiem, że wprowadzenie skutecznej metody monitorowania przewozów usprawni kontrolę nad nimi (Satkiewicz & Rybicki, 2020, s. 6). Zastosowany system monitorowania przewozu i obrotu — co wynika z art. 3 ust. 1 ustawy SENT — obejmuje gromadzenie i przetwarzanie danych o przewozie towarów i obrocie paliwami opałowymi, w szczególności z zastosowaniem środków technicznych służących do tego monitorowania, oraz kontrolę realizacji obowiązków wynikających z ustawy. Katalog towarów objętych monitorowaniem przewozu został ujęty w art. 3 ust. 2–8 ustawy SENT. Jego nieprawidłowe stosowanie zagrożone jest sankcją administracyjną w postaci kary pieniężnej.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest nie tyle analiza konstrukcji obowiązków podmiotów uczestniczących w obrocie towarami wrażliwymi, co skuteczność ustalonych sankcji administracyjnych stosowanych w razie ich niewykonania, bądź niewłaściwego wykonania. Mają one formę administracyjnych kar pieniężnych, które są karami wysokimi, surowymi. Ich wysokość oddziałuje prewencyjnie na podmioty zobowiązane do realizowania rygorów przewidzianych ustawą SENT, mobilizując je — na co zwraca uwagę TK — do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa⁴. Wobec tego istotny staje się katalog ustawowo określonych okoliczności uzasadniających ich zastosowanie. Analiza tych okoliczności skłania do stwierdzenia, że są one ściśle związane z zapewnieniem monitorowania przewozu towarów wrażliwych realizowa-

nych z wykorzystaniem rejestru SENT. Zastosowana konstrukcja kar pieniężnych na gruncie ustawy SENT faktycznie wpływa na realizację jej celu, jakim jest monitorowanie drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, uznanymi przez krajowego prawodawcę za „wrażliwe”.

Analiza tak określonego zagadnienia została przeprowadzona na gruncie obowiązującego stanu prawnego oraz powstałego w tym zakresie orzecznictwa sądów administracyjnych. W opracowaniu nie podjęto problematyki odstąpienia od nałożenia kar pieniężnych, w szczególności w zakresie określonym w art. 189f ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ oraz art. 21a ustawy z 6.03.2018 — Prawo przedsiębiorców⁶. Nie uwzględniono także kwestii związanych z procedurą ustalania naruszeń obowiązków wyznaczonych w ustawie SENT i nakładaniem kary pieniężnej.

Istota kary pieniężnej na gruncie ustawy SENT

Egzegeza normatywnych podstaw powstania odpowiedzialności administracyjnej skłania do stwierdzenia, że na gruncie ustawy SENT wykorzystywana jest funkcja prewencyjna kary pieniężnej. Istotą administracyjnych kar pieniężnych jest mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa⁷ oraz zabezpieczenie wykonywania obowiązków administracyjnych (por. Michór, 2005, s. 347). Zdaniem TK stosowanie sankcji administracyjnych nie może stanowić odpłaty za popełniony czyn, jak ma to miejsce w przypadku odpowiedzialności karnej, lecz może pełnić co najwyżej rolę środka przymusu, służącego zapewnieniu realizacji zadań administracji⁸. W innym orzeczeniu TK zauważył, że tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winny się również znaleźć przepisy określające konsekwencje niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku — nagminne⁹. Wynika to z akceptacji podstawowego założenia: jeżeli przepisy prawa nakładają na osoby fizyczne lub prawne oznaczone powinności, to równocześnie konieczne jest wprowadzenie regulacji określającej konsekwencje niespełnienia obowiązku¹⁰.

Kary pieniężne, które są przewidziane na gruncie ustawy SENT — zdaniem NSA — są zapowiedzią negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z tej ustawy o charakterze formalnym¹¹. W wyroku z 12.03.2020 r. NSA stawia tezę, że kara pieniężna odgrywa szczególnie istotną rolę w zagwarantowaniu przestrzegania rygorów wynikających z systemu monitorowania drogowego przewozu towarów wrażliwych¹². Tym samym przepisy ustawy SENT pełnią funkcję prewencyjną — poprzez groźbę wysokiej kary za naruszenia norm mają odstraszać od lekceważenia rygorów zgłaszania przewozu towarów wrażliwych¹³. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wskazuje się, że administracyjne kary pieniężne mają pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną, a także restytucyjną, chociaż nie neguje się też możliwości spełniania

przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominiować nad pozostałymi funkcjami. Celem pierwszoplanowym kar administracyjnych powinna jednak być funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, a dopiero na końcu represyjna (Staniszewska, 2015, s. 32 i podana tam literatura). Tym samym administracyjna kara pieniężna nie jest wyłącznie represją za naruszenie prawa¹⁴, ale przede wszystkim stanowi środek przymusu, który służyć ma zapewnieniu wykonywania obowiązków wobec państwa¹⁵. Warto w tym miejscu przywołać stanowisko TK, według którego wysokość kary administracyjnej, aby mogła spełnić swoją rolę prewencyjną, nie może być zbyt niska, a zasada proporcjonalności nie może służyć za podstawę ochrony interesu wynikającego z naruszenia prawa¹⁶.

Wymaga podkreślenia, że przepisy ustawy SENT mają charakter bezwzględnie obowiązujący¹⁷. Należy to wiązać z tym, że brak nałożenia kary za stwierdzone uchybienie byłby zachwianiem zasady proporcjonalności i stawianiem strony w pozycji uprzywilejowanej względem innych podmiotów, które z różnych przyczyn dokonują nieprawidłowych zgłoszeń SENT i ponoszą odpowiedzialność z tego tytułu¹⁸.

Rejestr SENT jako instrument monitorowania legalności przewozu towarów wrażliwych

Monitorowanie przewozu i obrotu odbywa się z wykorzystaniem środków technicznych, którymi jest rejestr zgłoszeń wraz z modułem gromadzącym i przetwarzającym dane geolokalizacyjne (dalej: rejestr SENT), lokalizator oraz zewnętrzny system lokalizacji, który przekazuje do rejestru dane geolokalizacyjne środka transportu (por. art. 4 ust. 1 ustawy SENT). Szczególną uwagę należy zwrócić na rejestr SENT, ponieważ od właściwego przekazywania do niego danych i następnie ich aktualizacji uzależnione jest powstanie ewentualnej odpowiedzialności administracyjnoprawnej w formie kary pieniężnej.

Po pierwsze, krąg podmiotów zobowiązanych do przekazywania danych do rejestru SENT jest określony precyzyjnie, taksatywnie. Wynika to zresztą już z art. 1 pkt 1a ustawy SENT, z którego dowiadujemy się, że jej zakresem przedmiotowym są obowiązki podmiotów uczestniczących w drogowym i kolejowym przewozie towarów oraz podmiotów dokonujących obrotu paliwami opałowymi. Obowiązki wyznaczone w dalszych regulacjach ustawy SENT, w szczególności w art. 5–8, wiążą się z drogowym przewozem towarów i ciążą na wysyłającym, odbierającym, przewoźniku i kierującym środkiem transportu. Każdy z wymienionych podmiotów ponosi odpowiedzialność w zakresie wynikającym z tych regulacji. WSA w Lublinie zwraca przy tym uwagę, że za niedochowanie nałożonych na wymienione podmioty obowiązków ustawowych grożą kary pieniężne. Każdy profesjonalny uczestnik przewozu towarów powinien się więc zapoznać z aktualnymi przepisami w tym zakresie oraz wykonywać je w sposób niewadliwy¹⁹.

Po drugie, rejestr SENT jest prowadzony wyłącznie w systemie teleinformatycznym w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy

z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁰ (por. art. 4 ust. 2 ustawy SENT). Przesyłanie, uzupełnianie i aktualizacja zgłoszenia oraz przysyłanie miesięcznego zestawienia informacji dotyczących okresowych umów następują za pośrednictwem Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych. Oznacza to tym samym, że jedyną wiążącą i skuteczną formą wykonania obowiązków podmiotów zobowiązanych związanych z funkcjonowaniem rejestru SENT jest ich realizacja poprzez system teleinformatyczny. Tylko w przypadku niedostępności rejestru — co wynika z art. 9 ust. 5 pkt. 1 ustawy SENT — podmiot wysyłający, podmiot odbierający albo przewoźnik, w zakresie swojej właściwości, przesyła do wyznaczonego organu Krajowej Administracji Skarbowej dokument zastępujący zgłoszenie, zawierający dane, o których mowa w art. 5–7, zwany dalej „dokumentem zastępującym zgłoszenie”, i uzyskuje od właściwego organu Krajowej Administracji Skarbowej potwierdzenie przyjęcia tego dokumentu. W takiej sytuacji — o czym mowa w art. 9 ust. 6 ustawy SENT — podmiot wysyłający albo podmiot odbierający jest zobowiązany przekazać przewoźnikowi dokument zastępujący zgłoszenie i potwierdzenie przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie.

Po trzecie, także precyzyjnie oznaczony został w art. 5–8 ustawy SENT zakres danych podlegających przekazaniu przez podmioty zobowiązane do dokonania stosownego zgłoszenia w rejestrze SENT. Wobec tego, że obejmuje on podstawowe dane identyfikujące podmiot uczestniczący w przewozie towaru, dane dotyczące samego przewozu oraz oznaczenie wykorzystywanego do tego środka transportu, nie ma trudności w ustaleniu treści danych, podlegających przekazaniu do rejestru SENT. Wymaga podkreślenia, że na podmioty uczestniczące w obrocie towarami wrażliwymi nałożony został także obowiązek niezwłocznego aktualizowania danych zawartych w zgłoszeniu w takim zakresie, w jakim podmioty te były zobowiązane do ich zgłoszenia (por. art. 8 ust. 1 ustawy SENT).

Po czwarte, istotnym elementem zabezpieczenia skuteczności stosowanego systemu monitorowania przewozu jest numer referencyjny. Stanowi on potwierdzenie zarejestrowania przewozu towaru wrażliwego w rejestrze SENT i tym samym poddania monitorowaniu tego przewozu. Obowiązek jego wygenerowania ma podmiot wysyłający, po uprzednim przesłaniu zgłoszenia do rejestru SENT, w razie gdy przewóz towaru rozpoczyna się na terytorium kraju. Przed rozpoczęciem przewozu towaru podmiot wysyłający ma przekazać numer referencyjny dla tego zgłoszenia przewoźnikowi. W przypadku dostawy towarów w rozumieniu ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług, zwanej dalej „dostawą towarów”, podmiot wysyłający jest obowiązany również przekazać numer referencyjny podmiotowi odbierającemu (por. art. 5 ust. 1 ustawy SENT). Na istotną rolę numeru referencyjnego w skutecznym monitorowaniu przewozu towaru wrażliwego wskazuje także to, że przewoźnik ma odmówić przyjęcia do przewozu towarów w przypadku jego nieotrzymania lub nieotrzymania dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie. Następnie przewoźnik zobowiązany jest otrzymać numer referencyjny lub dokument zastępujący

cy zgłoszenie i potwierdzenie przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie przed rozpoczęciem przewozu towaru przekazać kierującemu. Jeśli zaniecha tej czynności, kierujący ma odmówić rozpoczęcia przewozu towaru (por. art. 10 ustawy SENT). Tym samym połączono ściśle obieg dokumentu związanego z przewozem rejestrowanego towaru z faktycznym jego przemieszczaniem się.

Po piąte, w trakcie całej trasy przewozu towaru objętego zgłoszeniem przewoźnik ma zapewnić przekazywanie aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu objętego tym zgłoszeniem. W praktyce oznacza to wyposażenie środka transportu w lokalizator (por. art. 10a ustawy SENT).

Analiza konstrukcji obowiązków podmiotów uczestniczących w obrocie towarami wrażliwymi związanymi ze zgłoszeniem do rejestru SENT pozwala stwierdzić, że co do istoty mają one charakter formalny. Trzeba je utożsamiać z wprowadzeniem wyznaczonego zakresu danych do rejestru SENT, wygenerowaniem numeru referencyjnego i jego posiadaniem w trakcie faktycznie dokonywanego przewozu towaru. Do wykonania tych obowiązków niezbędny jest dostęp do Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych. Nie jest wymagane posiadanie specjalnych umiejętności, wystarczająca jest biegłość przynajmniej w stopniu podstawowym w zakresie obsługi systemu teleinformatycznego, bez której podmiot zobowiązany nie uzyska dostępu do rejestru i nie dokona faktycznego wpisania danych.

Przesłanki nałożenia kary pieniężnej za niedokonanie aktualizacji zgłoszenia lub zgłoszenia innych danych niezgodnych ze stanem faktycznym do rejestru SENT

Kara pieniężna nakładana jest w przypadku niedokonania aktualizacji zgłoszenia lub zgłoszenia innych danych niezgodnych ze stanem faktycznym odpowiednio na podmiot wysyłający, podmiot odbierający albo przewoźnika w wysokości 10 000 zł (por. art. 24 ust. 1 ustawy SENT).

Obydwie sytuacje oznaczają, że w zgłoszeniu znajdującym się w rejestrze (systemie SENT) dane dotyczące innych elementów niż towaru są niezgodne ze stanem faktycznym, ale inny jest powód zaistnienia takiego stanu rzeczy. O braku aktualizacji można mówić tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy po dokonaniu danego wpisu w zgłoszeniu dochodzi do faktycznej zmiany takich danych (np. załadunku towaru dokonano, jednak na inny pojazd, niż pierwotnie wskazano, lub dokonano zmiany ciągnika siodłowego), a więc powstaje obowiązek dokonania stosownej aktualizacji zgłoszenia w trybie art. 8 ust. 1 ustawy SENT. Z kolei o zgłoszeniu danych niezgodnych ze stanem faktycznym mowa wtedy, gdy od razu podano w zgłoszeniu błędne dane (Musolf, 2020). Natomiast hipoteza art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy SENT dotyczy wyłącznie działania, tzn. zgłoszenia danych niezgodnych ze stanem faktycznym (Musolf, 2020). Według NSA użyte przez ustawodawcę sformułowanie należy rozumieć jako podanie przez przewoźnika danych innych niż dotyczące samego towaru, które nie odpowiadają rzeczywistemu stano-

wi rzeczy na moment rozpoczęcia przewozu towaru i moment kontroli przewozu towarów²¹, czy też danych nieodzwierciedlających rzeczywistości, tj. danych które są nieprawdziwe, nie odpowiadają rzeczywistemu stanowi rzeczy, nie odzwierciedlają rzeczywistego stanu rzeczy²². Innymi słowy, jeżeli zgłoszenie zostanie z przyczyn formalnych błędnie wykonane, na zgłaszającego zostanie nałożona sankcja, pomimo że zgłoszenia dokonał i próbował legalnie przewozić towary (Szymanek, 2020, s. 47 i podana tam literatura).

Nie jest zasadne odstąpienie od zastosowania sankcji wobec podmiotu zobowiązanego na gruncie ustawy SENT do uzupełnienia lub aktualizacji wymaganych danych w rejestrze SENT w trakcie kontroli, czyli po ujawnieniu nieprawidłowości. Jak stwierdził WSA w Gliwicach, ta okoliczność nie może wywierać pozytywnych dla strony skutków prawnych i jako taka nie ma wpływu na nałożenie i wymiar kary²³. Podziela to stanowisko NSA, wskazując, że przyjęcie takiej tezy oznaczałoby, że każdorazowo podmiot podlegający systemowi monitorowania przewozu towarów — przyłapany podczas kontroli na naruszeniu obowiązków określonych ustawą SENT — mógłby uwolnić się od odpowiedzialności administracyjnej poprzez skorygowanie zgłoszenia w toku kontroli. W konsekwencji we wszystkich przypadkach, w których nie przeprowadzono kontroli, a doszło do naruszenia tych obowiązków, realizacja celów ustawy nie byłaby zagwarantowana, co w konkretnych przypadkach mogłoby doprowadzić do niemożności ustalenia rzeczywistego obrotu, np. tak wrażliwym towarem jak olej opałowy²⁴.

Niezależnie kara pieniężna w wysokości 2000 zł nakładana jest odpowiednio na podmiot wysyłający, podmiot odbierający albo przewoźnika w przypadku, gdy towar był przewożony ze składu podatkowego w rozumieniu ustawy z 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym i podatek akcyzowy oraz należny podatek od towarów i usług zostały wpłacone przez podmiot wysyłający, a ujawnione nieprawidłowości są wynikiem oczywistego błędu i dotyczą zgłoszonych przez podmiot wysyłający, podmiot odbierający albo przewoźnika danych innych niż dotyczące towaru, z wyjątkiem numeru rejestracyjnego środka transportu, o którym mowa w art. 2 pkt 11 lit. a (por. art. 24 ust. 1a ustawy SENT).

Natomiast w przypadku, gdy podmiot odbierający lub podmiot nabywający nie wykona obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 6, art. 6 ust. 5 albo art. 6a ust. 3 ustawy SENT, odpowiednio na podmiot odbierający albo na podmiot nabywający nakłada się karę pieniężną w wysokości:

- 5000 zł — w przypadku podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą;
- 1000 zł — w przypadku podmiotu nieprowadzącego działalności gospodarczej. (por. art. 24 ust. 1b ustawy SENT).

Podkreślenia wymaga także i to, że przepisy ustawy SENT nie przewidują wartościowania przyczyn naruszenia przez odpowiedzialne podmioty zasad systemu monitorowania drogowego przewozu tzw. wrażliwych towarów²⁵. Ustawodawca nie wyposażał organu w możliwość miarkowania kar ani ich zmiany w zależności od uznania administracyjnego²⁶. Mechanizm ich stosowania ma charakter taryfowy. „Szytywne ustalenie stawki kary pieniężnej sprowadza jej wymiar do przeprowadzenia operacji arytmetycznych, polegających na

mnożeniu wielkości określających rozmiar naruszenia prawa przez stawki wynikające z przepisów prawa. W takich sytuacjach nie powstaje problem adekwatności wymierzanej kary do charakteru naruszenia prawa na etapie stosowania prawa, ponieważ wielkość stawki wynika wprost z normy sankcjonującej” (Wincenciak, 2008, s. 121–122).

Niemniej jednak — na co zwraca uwagę WSA w Gorzowie Wielkopolskim — porównując różne stany faktyczne z wysokością sankcji, trudno znaleźć jakiegokolwiek racjonalne powody, dlaczego wysokość sankcji nie jest zróżnicowana w zależności od ilości nieprawidłowości oraz ich znaczenia dla nadrzędnego celu, którym uzasadnia się wprowadzenie sankcji, czyli zapobiegania i zwalczania nielegalnego obrotu paliwami płynnymi²⁷. W doktrynie wypracowano pogląd, że „Sankcja administracyjna powinna być współmierna do stopnia winy. Określając stopień winy, gdy przepis prawa to nakazuje, należy odwołać się do dorobku prawa karnego i miarkować, czy w określonym przypadku mamy do czynienia z zamiarem bezpośrednim, zamiarem ewentualnym, niedbalstwem czy też lekkomyślnością. Kara sprawiedliwa to kara uwzględniająca stopień winy sprawcy (Wincenciak, 2008, s. 155). Z tych chociażby względów uzasadniona jest konieczność poddania ocenie każdego zachowania sprawcy (w tym zarówno działania, jak i zaniechania), które doprowadziło do naruszenia prawa bądź też uchroniło przed popełnieniem deliktu w ustalonym (większym bądź mniejszym) wymiarze. Chodzi o dokonanie przez organ administracyjny oceny, czy przy naruszeniu obowiązku określonego zachowania bądź powstrzymaniu się od niego miały miejsce takie zachowania strony, które w sposób oczywisty świadczyły o świadomości adresata co do bezprawności podejmowanych zachowań oraz cechowały się wyborem sposobu postępowania pomiędzy możliwym zachowaniem legalnym a naruszającym prawo (Suwaj, 2021, s. 192).

Wprowadzenie możliwości różnicowania wysokości nakładanych kar pieniężnych w zależności od okoliczności powstałego naruszenia wymagałoby wprowadzenia zmiany konstrukcji stosowanych na gruncie ustawy SENT kar pieniężnych z administracyjnych na kary wymierzane z zachowaniem rygorów właściwych dla prawa karnego, niemniej wydaje się pożądane. Badanie przez organ stopnia przyczynienia się podmiotu zobowiązanego do powstania naruszenia prawa powinno mieć miejsce przed nałożeniem kary pieniężnej. Przeprowadzenie przed zastosowaniem sankcji administracyjnej wszechstronnej analizy stanu faktycznego związanego z naruszeniem prawa w konsekwencji wyeliminuje nakładanie sankcji oczywiście nieadekwatnych lub rażąco dolegliwych, które nie odpowiada zasadzie proporcjonalności i nie respektuje postulatów wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Oczywista omyłka w wypełnieniu rejestru SENT a nałożenie kary pieniężnej

W orzecznictwie formułowane jest stanowisko, które kwestionuje kreowanie funkcji fiskalnych kar pieniężnych nakładanych zgodnie z przepisami ustawy SENT. Co do za-

sady ustawa SENT nie ma i nie może mieć charakteru fiskalnego, służącego zasilaniu budżetu Skarbu Państwa, ale wyłącznie prewencyjny²⁸. Wyraźne stanowisko w tej kwestii zajął także NSA, który w wyroku z 21.11.2019 r. stwierdził, że celem przedmiotowych kar pieniężnych nie jest zwiększanie dochodów budżetu państwa z tytułu kar nakładanych na podmioty działające w sposób legalny, dopuszczających się uchybień formalnych czy też oczywistych omyłek, związanych między innymi z wątpliwościami dotyczącymi wykładni i stosowania przepisów ustawy SENT²⁹. Zastosowanie sankcji sprowadza ją wyłącznie do formalnego legalizmu w myśl zasady *dura lex sed lex* (przez *lex* należy tu rozumieć samą literę prawa, bez odniesienia jej do aksjologii, racjonalności i sprawiedliwości jako fundamentów współczesnego prawa i jego rozumienia jako *iuris*)³⁰. W konsekwencji, w związku z oczywistymi omyłkami lub uchybieniami formalnymi podmiotu wysyłającego, odbierającego lub przewoźnika można naruszać zasadę proporcjonalności, która nakazuje organom państwowym użycie jedynie takich środków, które są niezbędne do osiągnięcia konkretnego celu. Oznacza to, że organy państwowe mają osiągać cel, który służy społeczeństwu, jak najmniejszym jego i poszczególnych jednostek kosztem. Surowość kary wymierzonej przez organ administracyjny nie może być nieproporcjonalna do przewinienia, którego kara dotyczy. Konieczność stosowania zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powinna być traktowana jako kolejny argument przemawiający za tym, aby nakładać kary pieniężne na podstawie przepisów ustawy o SENT tylko wówczas, gdy naruszenie przez określony podmiot obowiązków nałożonych przez racjonalnego ustawodawcę ma charakter na tyle istotny, że może skutkować uszczupleniem dochodów podatkowych budżetu państwa³¹.

W konsekwencji należy przyjąć, że w razie popełnienia oczywistego błędu w jednym elemencie zgłoszenia SENT, niemającym żadnego wpływu na legalność przewozu towaru zastosowanie tak surowych sankcji poddaje w wątpliwość racjonalność i proporcjonalność kary administracyjnej³². Wobec tego wypada poddać rozważeniu i ocenie, czy mogą zagrozić celom ustawy SENT uchybienia mające postać:

- powstania tzw. literówki³³,
- błędnego uzupełnienia numeru dokumentu przewozowego CMR towarzyszącego przewożonemu towarowi polegającego na tym, że w polu „Informacje o środkach transportu, numer rejestracyjny środka transportu” wpisano niewłaściwy środek transportu³⁴;
- wskazania nieprawidłowego numeru rejestracyjnego środka transportu — naczepy³⁵;
- błędnego podania numeru rejestracyjnego środka transportu w zakresie jednej litery³⁶.

Należy nadmienić, że w orzecznictwie kwestionowana jest forsowana przez organ administracji argumentacja sprowadzająca się do abstrakcyjnie i ogólnikowo podanego zagrożenia interesu publicznego, którą można uzasadnić każdą dowolną regulacją prawną przewidującą kary administracyjne, również za oczywiste omyłki niemające żadnego wpływu na bieg i istotę sprawy (jak np. omyłki, o których mowa w art. 113 § 1 k.p.a., art. 215 § 1 ordynacji podatkowej lub art. 156 § 1 p.p.s.a.)³⁷.

Zakończenie

Przeprowadzona egzegeza administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na gruncie ustawy SENT niewątpliwie skłania do refleksji na temat skuteczności prawa i osiągania poprzez jego zastosowanie określonych celów. „Skuteczność oznacza osiągnięcie zamierzonego celu czy też zbliżanie się do uzyskania przewidywanego celu działania, bez względu na czynnik związany z kosztem” (Staniszewska, 2020, s. 227 i podana tam literatura). Czym innym jest efektywność, która oznacza stosunek uzyskiwanych rezultatów do ponoszonych nakładów, oraz osiągnięcie celu za pomocą środków optymalnych (Staniszewska, 2020, s. 227). Elementem efektywności sankcji jest jej współmierność w stosunku do charakteru naruszenia „prawa” (szerzej: Kmiecik, 1994, s. 95)³⁸. Warto też tutaj zaznaczyć, że zgodnie z ugruntowaną w orzecznictwie sądowym tezą istotą administracyjnych kar pieniężnych jest mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa³⁹. Projektodawcy przepisów z zakresu prawa administracyjnego uznają kary administracyjne za prosty i efektywny instrument prawny w dyspozycji organów administracji publicznej, pod presją którego administrowane podmioty zostaną skutecznie przymuszone do respektowania obowiązków administracyjnoprawnych (Nowicki

& Peszkowski, 2015, s. 12). Nie może tutaj umknąć uwadze także i to, że „ocena sankcji administracyjnych, jako instrumentu w polityce realizowanej przez administrację publiczną, winna być dokonywana z punktu widzenia funkcji stosowania sankcji administracyjnych, rozumianych jako cel, który chce osiągnąć prawodawca, ustanawiając je w przepisach prawa” (Wincenciak, 2008, s. 253).

Konstrukcja kar pieniężnych na gruncie ustawy SENT ze szczególnym położeniem nacisku na sposób określenia obowiązków, za niewykonanie których ta sankcja jest stosowana, i jej wysokość wyraźnie wskazuje, że ma ona zapewnić realizację założeń ustawy SENT co do monitorowania przewozu towarów wrażliwych i jest skuteczna. Trzeba jednak podkreślić jej dolegliwość w postaci znacznej wysokości kary za stosunkowo proste formalnie czynności związane z obsługą rejestru SENT.

Kary pieniężne na gruncie ustawy SENT faktycznie mają wymiar odstraszający, prewencyjny, zniechęcający do podejmowania ewentualnego ryzyka niewykonania stosownych obowiązków przewidzianych w ustawie SENT. Niemniej jednak nadal problemem w zakresie przewozu towarów wrażliwych jest nielegalny przewóz tych towarów bez zgłoszenia, a nie zgłaszanie legalnych przewozów z błędami formalnymi (Szymanek, 2020, s. 47 i podana tam literatura).

Przypisy/Notes

- ¹ T.j. Dz.U. z 2021, poz. 1857.
- ² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4.03.2020 r., I SA/Go 7/20, LEX nr 2866069.
- ³ Wyrok NSA z 21.11.2019 r., II GSK 1133/19, LEX nr 2744092.
- ⁴ Wyrok TK z 25.03.2010 r., P 9/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 26.
- ⁵ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.
- ⁶ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 162.
- ⁷ Wyrok TK z 1.03.1994 r., U. 7/93, OTK ZU 1994, cz. I, poz. 5, LEX nr 25109.
- ⁸ Wyrok TK z 4.07. 2002 r., P 12/01, LEX nr 54910.
- ⁹ Wyrok TK z 18.04.2000, K 23/99, OTK z 2000 nr 3poz. 89, LEX nr 40021.
- ¹⁰ Wyrok TK z 18.04.2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU z 2000 nr 3poz. 89, LEX nr 40021.
- ¹¹ Wyrok NSA z 12.03.2020 r., II GSK 1464/19, LEX nr 3022437.
- ¹² Tamże.
- ¹³ Tamże.
- ¹⁴ Zob. wyrok TK z 14.10. 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134.
- ¹⁵ Wyrok TK z 25.03.2010 r., P 9/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 26.
- ¹⁶ por. wyrok TK z 26.03.2002 r., SK 2/01, OTK ZU z 2002 r. nr 2/A, poz. 15, LEX nr 54049
- ¹⁷ wyrok WSA w Gliwicach z 10.08.2021 r., III SA/Gl 554/21, LEX nr 3224115
- ¹⁸ por. wyrok NSA z 26.08.2016 r., I FSK 51/15, LEX nr 2142065
- ¹⁹ Wyrok WSA w Lublinie z 18.02.2020 r., III SA/Lu 588/19, LEX nr 2895524.
- ²⁰ Dz.U. z 2021 r., poz. 670, 952, 1005 i 1641.
- ²¹ Wyrok NSA z 12.03.2020 r., II GSK 1464/19, LEX nr 3022437.
- ²² Wyrok NSA z 21.11.2019 r., II GSK 1133/19, LEX nr 2744092.
- ²³ Wyrok WSA w Gliwicach z 13.04.2021 r., III SA/Gl 130/21, LEX nr 3178581.
- ²⁴ Wyrok NSA z 12.03.2020 r., II GSK 1464/19, LEX nr 3022437.
- ²⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 10.08.2021 r., III SA/Gl 554/21, LEX nr 3224115.
- ²⁶ Por. wyrok NSA z 18.05.2020 r., II GSK 220/20, LEX nr 2978625 oraz wyrok NSA z 13.03.2019 r., II FSK 3478/18, LEX nr 2701443.
- ²⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.11.2021 r., II SA/Go 848/21, LEX nr 3274750.
- ²⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.11.2021 r., II SA/Go 848/21, LEX nr 3274750.
- ²⁹ Wyrok NSA z 21.11.2019 r., II GSK 1133/19, LEX nr 2744092.
- ³⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.11.2021 r., II SA/Go 848/21, LEX nr 3274750; szerzej Kordela, 2002, s. 213 i n. oraz Pichlak, 2017, s. 49 i n.
- ³¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.06.2019 r., II SA/Bd 208/19, LEX nr 2700045.
- ³² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.11.2021 r., II SA/Go 848/21, LEX nr 3274750.

³³ Tamże.

³⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.11.2021 r., II SA/Go 848/21, LEX nr 3274750

³⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21.10.2021 r., II SA/Go 751/21, LEX nr 3256514.

³⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28.10.2021 r., II SA/Go 534/21, LEX nr 3256447.

³⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.11.2021 r., II SA/Go 848/21, LEX nr 3274750.

³⁸ Według autora do czynników ograniczających skuteczność prawa należą: nieadekwatność środka do obranych celów, społeczne poczucie niesprawiedliwości; błędy techniki legislacyjnej; nieprecyzyjność językowa; niesprawne i przewlekłe ich stosowanie; częste zmiany przepisów powodujące wzrost niezajomości prawa wśród jego adresatów.

³⁹ Wyrok TK z 1.03.1994 r., U. 7/93, OTK ZU 1994, cz. I, poz. 5.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

Kmiecik, Z. (1994). *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Kordela, M. (2002). „Lex” i „ius” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. *Ius et Lex*, (1).

Michór, A. (2005). Odpowiedzialność administracyjna — odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym. W: L. Boguni (red.), *Nowa kodyfikacja prawa karnego*. Tom XVIII. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Musolf, G. (2021). W: *Ustawa o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów. Realizacja obowiązków w systemie SENT. Komentarz*, wyd. II. LEX/el.

Nowicki, D. K., & Peszkowski S. (2015). Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych. W: M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Pichlak, M. (2017). Rozróżnienie *iuris et lex* we współczesnej filozofii prawa. *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, (2).

Satkiewicz, P., & Rybickowski, K. (2020). *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. System SENT Problematyka nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców*. Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Staniszewska, L. (2015). Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych. W: M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Staniszewska, L. (2020). Sankcja administracyjna jako skuteczny sposób zabezpieczenia wykonania aktu administracyjnego. W: L. Staniszewska, M. Szewczyk, & J. Zimmermann (red.), *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*. Wolters Kluwer.

Suwaj, R. (2021). *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*. Wolters Kluwer.

Szymanek, P. (2020). Wpływ elektronicznego systemu monitorowania drogowego przewozu towarów wrażliwych na wyeliminowanie przemytu i przewozu tych towarów. *Przegląd Podatkowy*, (9).

Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Oficyna. A Wolters Kluwer business.

Orzecznictwo/Judgments

Wyrok NSA z 12.12.2013 r., II OSK 2428/12, LEX nr 1530721.

Wyrok NSA z 19.12.2013 r., II OSK 3052/12, LEX nr 2203857.

Wyrok NSA z 26.08.2016 r., I FSK 51/15, LEX nr 2142065.

Wyrok NSA z 13.03.2019 r., II FSK 3478/18, LEX nr 2701443.

Wyrok NSA z 21.11.2019 r., II GSK 1133/19, LEX nr 2744092.

Wyrok NSA z 12.03.2020 r., II GSK 1464/19, LEX nr 3022437.

Wyrok NSA z 18.05.2020 r., II GSK 220/20, LEX nr 2978625.

Wyrok TK z 1.03.1994 r., U. 7/93, OTK ZU 1994, cz. I, poz. 5, LEX nr 25109.

Wyrok TK z 18.04.2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89, LEX nr 40021.

Wyrok TK z 26.03.2002 r., SK 2/01, OTK ZU z 2002 r. nr 2/A, poz. 15, LEX nr 54049.

Wyrok TK z 4.07.2002 r., P 12/01. LEX nr 54910.

Wyrok TK z 14.10.2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134.

Wyrok TK z 25.03.2010 r., P 9/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 26.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.06.2019 r., II SA/Bd 208/19, LEX nr 2700045.

Wyrok WSA w Gliwicach z 13.04.2021 r., III SA/Gl 130/21, LEX nr 3178581.

Wyrok WSA w Gliwicach z 10.08.2021 r., III SA/Gl 554/21, LEX nr 3224115.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4.03.2020 r., I SA/Go 7/20, LEX nr 2866069.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21.10.2021 r., II SA/Go 751/21, LEX nr 3256514.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28.10.2021 r., II SA/Go 534/21, LEX nr 3256447.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.11.2021 r., II SA/Go 848/21, LEX nr 3274750.

Wyrok WSA w Lublinie z 18.02.2020 r., III SA/Lu 588/19, LEX nr 2895524.

Dr hab. Dorota Fleszer, prof. WSH

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu, sędzia w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gliwicach. Jest autorem licznych publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego, samorządu terytorialnego i zarządzania publicznego.

Dr hab. Dorota Fleszer, prof. WSH

PhD in law, professor at the Humanitas University in Sosnowiec, judge at the Provincial Administrative Court in Gliwice. He is the author of numerous scientific publications in the field of administrative law, local government and public management.