



19/00060/SEK/17B

Warszawa, dnia 11.01.2019 r.

**Pan Adam Bodnar**  
Rzecznik Praw  
Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze,

W imieniu polskich firm transportowych, członków Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce, zwracamy się z prośbą o interwencję dotyczącą zmiany przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. z 2017 roku, poz. 708), w zakresie dotyczącym wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów niniejszej ustawy w związku z istotnymi wątpliwościami co do ich zgodności z Konstytucją RP, a w szczególności z art. 2 i art. 31 ust 3.

Ustawa o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów obejmuje swoim zakresem lub skutkami w zasadzie całą branżę transportową w zakresie przewozu tzw. towarów wrażliwych. Przepisy ustawy przewidują szereg kar pieniężnych za naruszenia przepisów ustawy. Przepisy art. 21 ust. 1, art. 21 ust.2, art. 21 ust. 2a, art. 22 ust. 1, art. 22 ust. 2, art. 22a ust. 1, art. 24 ust. 1a ustawy określają wysokości tych kar. Kary określone w ww. przepisach charakteryzują się bezwzględny oznaczeniem ich wysokości (brak tzw. widełek) oraz wysoką represyjnością polegającą na rażąco wygórowanej wysokości sankcji. Wysokość kar za niedostarczenie towaru lub nie zgłoszenie przewozu towarów wrażliwych, nakładanych na podstawie art. 21 ust 1 mogą, w przypadku towarów akcyzowych sięgać nawet kilku milionów złotych. Wprowadzony w ww. przepisach bezwzględny obowiązek wymierzania przez organ administracyjnej kary pieniężnej i to bardzo wysokiej, może stanowić w niektórych sytuacjach sankcję nieproporcjonalną do skutków naruszenia. Szczególnie jest to widoczne na przykładzie art. 24 ust. 1, na podstawie którego przewoźnik który dokonując zgłoszenia przewozu pomyli się w numerze rejestracyjnym naczepy, którą przewozi towar, zostanie ukarany karą w wysokości 10.000 zł za zgłoszenie danych niezgodnych ze stanem faktycznym, innych niż dotyczące towaru.

Ustawodawca nakazuje stosowanie tak dotkliwych sankcji niejako mechanicznie w sposób sztywny – bez względu na zróżnicowania przyczyn i okoliczności popełnienia naruszenia. Wysokość kary ustanowiona sztywno nie pozwala uwzględnić stopnia i ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu. Organ kontrolny nie ma możliwości przy tej konstrukcji przepisów ocenić okoliczności sprawy, w tym stopnia szkodliwości, rodzaju, zakresu i okresu trwania naruszenia przepisów ustawy, a podmiot nie ma możliwości wykazania, okoliczności swego czynu, skorygowania błędu czy wykazania incydentalności czynu.

**CZŁONEK IRU** / International Road Transport Union member

Adres: Al. Jana Pawła II 78, 00-175 Warszawa, adres korespondencyjny: 00-198 Warszawa 80, skr. poczt 1;  
Tel.: (+48 22) 536 10 00; Fax: (+48 22) 536 10 35; NIP: 522-000-21-10; KRS: 109043;

[www.zmpd.pl](http://www.zmpd.pl)

Głównym założeniem wprowadzenia ustawy o systemie monitorowania przewozów niektórych towarów było, jak czytamy w uzasadnieniu:

*„(...)wprowadzenie zmian prawnych 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 stwierdzone inne istotne naruszenia przepisów szczególnych wskazują na pilną potrzebę wprowadzenia w życie przepisów prawa odnoszących się do monitorowania przewozu towarów na i przez terytorium Polski. Nowe rozwiązania prawne mają wspomóc podjęte działania związane z efektywnym gromadzeniem podatków i innych opłat w celu ich późniejszej redystrybucji.(...)”*

Drobne uchybienia przepisom ustawy nie mające wpływu na rezultat końcowy zakończenia procesu dostarczenia towaru wrażliwego czyli prawidłowego opłacenia należności podatkowych, zgodnie z przepisami ustawy są jednak bardzo rygorystycznie sankcjonowane.

Przewidziana przepisami art. 26 ustawy możliwość odstąpienia przez organ od nałożenia kary jest w praktyce przepisem martwym. Na gruncie ustawy kształtuje się bowiem jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą: *„Odstępstwo od nałożenia kary pieniężnej jest instytucją o charakterze wyjątkowym, gdyż zasadą jest płacenie kar, a nie zwalnianie z tego obowiązku. 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.”*<sup>1</sup>

Na podstawie analizy artykułów ustawy o systemie monitorowania dotyczących kar nakładanych za poszczególne naruszenia przepisów ustawy, można stwierdzić, że ww. nie spełniają wymogu proporcjonalności a ich konstrukcja nie pozwalająca na wzięcie pod uwagę okoliczności popełnionego wykroczenia jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencje państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być oceniana przez pryzmat zasady ochrony własności i innych praw majątkowych w związku z zasadą proporcjonalności ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji <sup>2</sup>. Trybunał Konstytucyjny wykształcił w swoim orzecznictwie, na podstawie niniejszego artykułu test proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, który nakazuje w szczególności udzielenie odpowiedzi na pytanie czy efekty danej regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na jednostki. W jednym z pierwszych orzeczeń dotyczących kwestii kar administracyjnych, wyrokiem z dnia 1 marca 1994 roku, sygn. akt U7/93 (OTK z 1994 r., cz. I, poz. 5) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w prawie publicznym kara pieniężna jest stosowana w celu *„zmobilizowania podmiotów, na których ciąży obowiązek niepieniężny, do terminowego i prawidłowego wykonywania tych obowiązków”*.

<sup>1</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 września 2018 r., III SA/Kr 733/18.

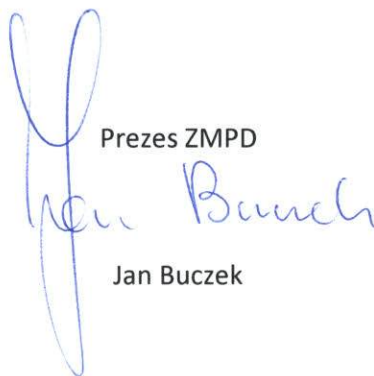
<sup>2</sup> Wyrok TK z 1 lipca 2014 r. SK 6/12, OTK-A 2014/7/68, Dz.U. z 2014 r. poz. 926.

Trybunał dodał przy tym, że przy nakładaniu kary administracyjnej musi wystąpić element zawinienia, „podmiot który nie dopełnia obowiązku administracyjnego musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego (...)”. Za indywidualizacją wymiaru kary administracyjnej, a tym samym za brakiem automatyzmu przy jej wymierzaniu Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się również w szeregu innych orzeczeń, m.in.: z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; z 26 września 1995 r., sygn. akt U 4/95; z 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98; z 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06; z 14 października 2009 r., sygn. akt KP 4/09; z 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09.

Mając na uwadze powyższe, wnioskujemy o podjęcie przez Rzecznika Praw Obywatelskich czynności sprawdzających czy regulacje dotyczące wysokości i sposobu nakładania kar pieniężnych w trybie administracyjnym za naruszenia określone w ustawie o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, nie pozostają w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP.

Zmiana powyższych przepisów leży nie tylko w interesie branży transportu drogowego, ale w szeroko rozumianym interesie publicznym, gdyż powyższe przepisy wpływają negatywnie na rozwój tej gałęzi gospodarki, która jest pracodawcą dla tysięcy osób w naszym kraju.

Osobą upoważnioną do przekazania dodatkowych informacji lub wyjaśnień w kwestii opisanego problemu jest pan Piotr Mikiel – dyrektor Departamentu Transportu ZMPD (tel. 22-536-10-62, e-mail – piotr.mikiel@zmpd.pl).

  
Prezes ZMPD  
Jan Buczek