



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 3 lipca 2026 r.

Pozycja 81

## WYROK

z dnia 23 czerwca 2026 r.

Sygn. akt SK 12/21

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący

Justyn Piskorski

Wojciech Sych – sprawozdawca

Rafał Wojciechowski

Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 czerwca 2026 r., skargi konstytucyjnej spółki prawa litewskiego [...] 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. poz. 708, ze zm.) z art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i 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”,
- 2) art. 22 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji „poprzez naruszenie zasad prawidłowej legislacji poprzez stanowienie przepisów niejasnych i niezapewniających podstawowych gwarancji materialnoprawnych i procesowych wynikających z art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”,

o r z e k a:

**1. Art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 1218) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 22 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Spółka prawa litewskiego [...] (dalej: skarżąca, spółka albo przewoźnik) 17 sierpnia 2020 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, w której wniosła 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. poz. 708, ze zm.; obecna nazwa ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, Dz. U. z 2024 r. poz. 1218; dalej: ustawa SENT) 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 powyżej wskazanej 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 SENT z art. 2 Konstytucji, przez naruszenie zasad prawidłowej legislacji poprzez stanowienie przepisów niejasnych i niezapewniających podstawowych gwarancji materialnoprawnych i procesowych wynikających z art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

SENT jest to System Elektronicznego Nadzoru Transportu, w którym monitorowany jest przewóz i obrót towarów na terytorium Polski. Ustawa SENT reguluje zasady z tym związane.

Skarżąca wyjaśniła, że z mocy art. 37 Konstytucji, mimo iż jest podmiotem zagranicznym, korzysta z wolności i gwarancji konstytucyjnych.

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżąca spółka, prowadząca działalność w zakresie zawodowego transportu drogowego, wykonywała przewóz towarów podlegających zgłoszeniu w trybie ustawy SENT z terytorium Niemiec na Litwę. Ładunek został odebrany 6 czerwca 2017 r. Tego samego dnia pojazd, którym realizowano przewóz, został skontrolowany na przejściu granicznym Rzeczypospolitej Polskiej. W toku kontroli ujawniono, że przewóz nie został zgłoszony w systemie SENT; w związku z tym na kierującego pojazdem nałożono mandat karny. Po zakończeniu czynności kontrolnych pojazd został dopuszczony do dalszej jazdy i powrócił na terytorium Niemiec.

6 grudnia 2017 r. zawiadomiono spółkę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej wobec przewoźnika.

Decyzją z 9 marca 2018 r. Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego nałożył na spółkę karę pieniężną. Rozstrzygnięcie to utrzymał w mocy Dyrektor Izby Administracji Skarbowej decyzją z 12 czerwca 2018 r. Została ona następnie zaskarżona przez spółkę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA). W wyroku z 28 lutego 2019 r. WSA uwzględnił skargę na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej z uwagi na wadliwe zastosowanie art. 22 ust. 3 ustawy SENT. Wyrok WSA został zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. Wyrokiem z 22 stycznia 2020 r. NSA uchylił wyrok WSA z 28 lutego 2019 r. oraz oddalił skargę na decyzję Dyrektora

Izby Administracji Skarbowej wydaną w drugiej instancji. Decyzją tą utrzymano w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego z 9 marca 2018 r., której przedmiotem było nałożenie na skarżącą kary pieniężnej na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT za naruszenie art. 7 ust. 1 tej ustawy, polegające na niedokonaniu zgłoszenia przewozu towarów objętych obowiązkiem zgłoszeniowym wynikającym z ustawy SENT.

Uzasadniając skargę konstytucyjną, skarżąca wyjaśniła, że art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT naruszył wynikającą z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadę ponoszenia wyłącznie osobistej odpowiedzialności za popełnienie czynu zabronionego. Przepis ten rozciągał odpowiedzialność na przewoźnika w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy SENT. Odpowiedzialność ta obejmowała również czyny popełnione przez osoby trzecie, nawet wówczas, gdy zostały dokonane bez wiedzy, bez zgody oraz wbrew woli przewoźnika. Zakwestionowany przepis nie przewidywał żadnych okoliczności zwalniających od odpowiedzialności w razie stwierdzenia naruszenia obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 1 ustawy SENT.

Skarżąca podniosła także, że art. 22 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 22 ust. 3 ustawy SENT naruszył prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Regulacja ta nakładała bowiem na przewoźnika odpowiedzialność o charakterze absolutnym za działania osób trzecich. Skarżąca uznała, że przepisy nie wskazują okoliczności zwalniających od odpowiedzialności ani okoliczności łagodzących. W ocenie skarżącej, prowadziło to do sytuacji, w której organy stosujące prawo oraz sądy administracyjne muszą wydawać niesprawiedliwe rozstrzygnięcia. Na gruncie zaskarżonych przepisów dowody świadczące o braku winy uznawane były za nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Skarżąca zwróciła uwagę, że art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT jest w praktyce odczytywany jako przepis wprowadzający odpowiedzialność o charakterze absolutnym. Norma z art. 22 ust. 3 ustawy SENT traktowana jest jako jedyna możliwość złagodzenia kary, jednak w praktyce nie jest stosowana.

Skarżąca przypomniała, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczano kontrolę sankcji administracyjnych w odniesieniu do wzorca kontroli wynikającego z art. 42 ust. 1 Konstytucji. TK wyjaśniał, że sankcje administracyjne mogą mieć charakter represyjny i wówczas należy traktować je jako sankcje karne *sensu largo*, a w wypadkach szczególnego natężenia funkcji represyjnej nawet jako sankcje karne *sensu stricto*. W ocenie skarżącej, takie stanowisko Trybunału oznaczało konieczność odpowiedniego stosowania standardów wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji przy ocenie przepisów przewidujących administracyjne kary pieniężne. Skarżąca powołała się w tym zakresie na wyrok TK o sygn. P 26/11, w którym art. 42 ust. 1 Konstytucji został uznany za adekwatny wzorzec kontroli przepisu przewidującego sankcję administracyjną.

Zdaniem skarżącej, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmował, że konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” ma charakter autonomiczny i obejmuje wszelką odpowiedzialność o charakterze represyjnym, a więc także taką, która nie jest odpowiedzialnością karną w rozumieniu kodeksu karnego. Do tej kategorii zaliczają się również administracyjne kary pieniężne, jeżeli mają funkcję represyjną. Skarżąca wskazała, że w orzecznictwie Trybunału podkreślano, iż przepisy Konstytucji dotyczące odpowiedzialności karnej odnoszą się do wszystkich środków prawnych o charakterze represyjnym, w tym do sankcji administracyjnych oraz innych mechanizmów penalnych.

Skarżąca powołała się także na wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 124/15, w którym wyjaśniono, że w określonych przypadkach sankcja administracyjna może być uznana za karę w sensie konstytucyjnym. Wskazano tam, że kara pieniężna ma charakter represyjny, jeżeli jest nakładana *ex post* za naruszenie obowiązku wynikającego z ustawy, ma charakter bezzwrotny i nie służy jedynie wymuszeniu określonego zachowania. Podkreślono również, że konstrukcja takich sankcji wykazuje podobieństwo do rozwiązań typowych dla prawa karnego.

W ocenie skarżącej, rozwiązania przewidziane w ustawie SENT spełniały wskazane kryteria. Kara pieniężna miała charakter represyjny, mogła być nakładana po stwierdzeniu naruszenia, miała charakter bezzwrotny i wiązała się z istotną dolegliwością majątkową. Skarżąca stwierdziła, że ustawa SENT przewiduje również przedawnienie karalności oraz możliwość odstąpienia od nałożenia kary. Z tych względów, zdaniem skarżącej, art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT powinien spełniać standard wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji, w szczególności w zakresie zasady osobistej odpowiedzialności za czyn zabroniony.

Skarżąca podniosła, że odpowiedzialność przewoźnika została ukształtowana jako odpowiedzialność absolutna. Przepisy nie przewidywały okoliczności zwalniających od odpowiedzialności. W praktyce uniemożliwiało to wykazanie, że naruszenie nastąpiło bez wiedzy i woli przewoźnika albo wyłącznie z winy osoby trzeciej. W konsekwencji dowody dotyczące braku wpływu na powstanie naruszenia były uznawane za nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Zdaniem skarżącej, takie ukształtowanie odpowiedzialności naruszyło art. 42 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że odpowiedzialności podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego. W przypadku odpowiedzialności o charakterze obiektywnym standard konstytucyjny powinien być realizowany przez wprowadzenie okoliczności egzoneracyjnych, takich jak siła wyższa, stan wyższej konieczności albo wyłączne działanie osoby trzeciej. Zaskarżony przepis nie przewiduje takich rozwiązań.

Skarżąca zauważyła również, że przyjęcie przez ustawodawcę odpowiedzialności absolutnej doprowadziło do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. W jej ocenie, postępowanie dowodowe zostało w praktyce ograniczone do ustalenia samego faktu naruszenia obowiązku. Organy administracji oraz sądy uznawały dowody dotyczące braku winy za nieistotne. W konsekwencji takiego ukształtowania norm prawnych, nałożenie kary zostało przesądzone już w chwili stwierdzenia, że zgłoszenie nie zostało dokonane, co – zdaniem skarżącej – oznaczało pozbawienie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

Skarżąca zakwestionowała także zgodność z Konstytucją art. 22 ust. 3 ustawy SENT. Wskazała, że przepis ten przewidywał możliwość odstąpienia od nałożenia kary w przypadku ważnego interesu przewoźnika lub interesu publicznego, lecz nie określał kryteriów stosowania tej regulacji. W ocenie skarżącej, art. 22 ust. 3 ustawy SENT miał charakter klauzuli generalnej i nie mógł zastępować precyzyjnych regulacji dotyczących odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Ustawodawca nie określił jasnych przesłanek jego stosowania, co powoduje niepewność prawa.

Zdaniem skarżącej, zaskarżona regulacja naruszyła także zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Spółka stwierdziła, że kara przewidziana w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT ma charakter sztywny i wynosi 20 000 zł, bez możliwości jej dostosowania do okoliczności sprawy. Jednocześnie za to samo naruszenie odpowiedzialność ponosi także kierowca, wobec którego może zostać orzeczona kara grzywny w wysokości do 7500 zł. Doprowadziło to – w ocenie skarżącej – do kumulacji sankcji, bez ustawowych wskazówek co do ich wzajemnych relacji.

Skarżąca podniosła, że brak stopniowania kar, brak okoliczności wyłączających odpowiedzialność oraz możliwość równoległego ukarania różnych podmiotów powodują nadmierną ingerencję w prawa majątkowe adresata normy. Ustawodawca nie zapewnił mechanizmów pozwalających na dostosowanie kary do stopnia zawinienia i okoliczności naruszenia. W konsekwencji, zdaniem skarżącej, art. 22 ust. 1 pkt 1 oraz art. 22 ust. 3 ustawy SENT naruszają art. 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 30 czerwca 2021 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko i wniósł o uznanie, że art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy 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 i w zakresie, w jakim nie uwzględnia odpowiedzialności kierującego za wykroczenie określone w art. 32 ust. 1 ustawy SENT, jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W pozostałym zakresie, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie powinno zostać umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Odnosząc się do zarzutów skargi konstytucyjnej, Prokurator Generalny podkreślił, że kwestionowana regulacja wprowadza administracyjną karę pieniężną o charakterze represyjnym, jednak z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że dopuszczalne jest posługiwanie się przez ustawodawcę sankcjami administracyjnymi, także o charakterze dolegliwym, jeżeli służą one realizacji ważnego interesu publicznego. Administracyjne kary pieniężne mogą być nakładane na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej, niezależnej od winy, jeżeli przemawia za tym potrzeba zapewnienia skuteczności regulacji w sferze działalności poddanej szczególnemu nadzorowi państwa.

Prokurator Generalny wskazał, że system monitorowania przewozu towarów został wprowadzony w celu przeciwdziałania nadużyciom w obrocie towarami wrażliwymi oraz w celu ochrony interesów finansowych państwa. Z tego względu ustawodawca mógł zdecydować się na wprowadzenie sankcji o charakterze zryczałtowanym, nakładanych w sposób obligatoryjny, aby zapewnić skuteczność systemu kontrolnego. Samo to, że kara ma charakter sztywny i nie jest uzależniona od winy przewoźnika, nie przesądza o jej niezgodności z Konstytucją.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zaskarżone przepisy nie naruszały art. 42 ust. 1 Konstytucji, ponieważ konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej nie obejmuje w pełnym zakresie sankcji administracyjnych, a gwarancje wynikające z tego przepisu mają do nich zastosowanie jedynie odpowiednio. Ustawodawca ma zatem większą swobodę w kształtowaniu zasad odpowiedzialności administracyjnej, w tym wprowadzaniu odpowiedzialności opartej na samym fakcie naruszenia obowiązku ustawowego.

Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutu naruszenia prawa do sądu. Wskazał, że decyzje o nałożeniu kary pieniężnej podlegają kontroli sądów administracyjnych, które badają legalność działania organów administracji, w tym prawidłowość zastosowania przesłanek odstąpienia od nałożenia kary. Samo to, że ustawodawca ograniczył zakres uznania organu lub przewidział sankcję w określonej wysokości, nie oznacza pozbawienia strony prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

Odnosząc się do art. 22 ust. 3 ustawy SENT, Prokurator Generalny podkreślił, że przepis ten wprowadza możliwość odstąpienia od nałożenia kary w wypadkach uzasadnionych ważnym interesem przewoźnika lub interesem publicznym, co stanowi element pozwalający na indywidualizację rozstrzygnięcia. Posłużenie się klauzulami generalnymi jest dopuszczalne i typowe w prawie administracyjnym, a ich stosowanie podlega kontroli sądowej. Fakt, że przesłanki te mają charakter niedookreślony, nie oznacza naruszenia zasad prawidłowej legislacji ani zasady zaufania obywatela do państwa.

W konsekwencji Prokurator Generalny uznał, że regulacja przewidująca nałożenie kary pieniężnej w wysokości 20 000 zł za niedokonanie zgłoszenia przewozu towaru w systemie monitorowania przewozów jest zgodna z Konstytucją, a podniesione w skardze zarzuty nie uzasadniają stwierdzenia niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3. W piśmie z 3 kwietnia 2023 r. Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz

nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

W ocenie Sejmu, skarżąca nie wykazała w sposób należyty niezgodności art. 22 ust. 3 ustawy SENT z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji. Jej argumentacja ograniczała się do twierdzenia, że przepis został sformułowany nieprecyzyjnie, co utrudnia jego stosowanie przez organy administracji i sądy. Jednocześnie skarżąca wskazywała na istnienie jednolitego orzecznictwa dotyczącego użytych w nim klauzul generalnych, co – zdaniem Sejmu – podważało tezę o niejasności przepisu. Nie przedstawiono również dowodów, że użyte w art. 22 ust. 3 ustawy SENT pojęcia „ważnego interesu przewoźnika” oraz „interesu publicznego” są na tyle niedookreślone, iż nie mogą być interpretowane zgodnie z Konstytucją przy zastosowaniu przyjętych metod wykładni.

Sejm podkreślił, że orzecznictwo sądów administracyjnych nie wskazuje na trudności w rozumieniu lub stosowaniu tego przepisu. Pojęcie „ważnego interesu przewoźnika” interpretowane jest analogicznie do „ważnego interesu podatnika” znanego z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa) i nie może być utożsamiane z subiektywnym przekonaniem strony. Z kolei „interes publiczny” rozumiany jest jako wartości wspólne dla społeczeństwa lub społeczności lokalnej, takie jak bezpieczeństwo, sprawiedliwość, zaufanie do organów państwa czy ochrona budżetu państwa, a jego wystąpienie wymaga każdorazowo oceny okoliczności konkretnej sprawy z uwzględnieniem zasady proporcjonalności.

Zdaniem Sejmu, stanowisko skarżące sprowadzało się w istocie do polemiki z oceną prawną przedstawioną w wyroku NSA. Skarga konstytucyjna nie może służyć kontroli sposobu stosowania prawa ani prawidłowości wykładni dokonanej przez sądy w indywidualnej sprawie. Z tych względów Sejm uznał, że postępowanie w zakresie dotyczącym art. 22 ust. 3 ustawy SENT powinno zostać umorzone.

Sejm przyjął, że Trybunał może orzekać w sprawie zgodności art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Analizując zgodność z Konstytucją powyższego przepisu, Sejm wskazał, że przewiduje on odpowiedzialność administracyjną przewoźnika za niezgłoszenie przewozu towaru oraz karę pieniężną w sztywno określonej wysokości. Odpowiedzialność ta ma charakter obiektywny, niezależny od winy i jest związana z samym naruszeniem obowiązku ustawowego. Sejm wyjaśnił, że sankcje administracyjne pełnią przede wszystkim funkcję prewencyjną, polegającą na zapewnieniu przestrzegania prawa, a nie funkcję represyjną właściwą dla prawa karnego. Z tego względu Sejm uznał, że art. 42 ust. 1 Konstytucji może być adekwatnym wzorcem kontroli tylko w odniesieniu do sankcji o charakterze represyjnym. Ustalił, że kara pieniężna przewidziana w ustawie SENT ma na celu ochronę interesu fiskalnego państwa oraz zapewnienie skuteczności systemu monitorowania przewozu, dlatego ma przede wszystkim charakter prewencyjny. W konsekwencji zarzuty naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji, a także powiązanych z nim art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, uznał za nieadekwatne.

Sejm wskazał, że dopuszczalne jest stosowanie administracyjnych kar pieniężnych w sztywnej wysokości, gdy odpowiedzialność opiera się na przesłankach obiektywnych. Brak możliwości miarkowania kary wzmacnia jej funkcję prewencyjną i zapobiega traktowaniu sankcji jako kosztu działalności. Jednocześnie ustawa SENT przewiduje mechanizmy łagodzące, w szczególności możliwość odstąpienia od nałożenia kary na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy SENT oraz stosowanie ulg na zasadach ordynacji podatkowej.

Sejm podkreślił, że odpowiedzialność przewoźnika obejmuje także działania kierującego pojazdem, gdyż przewóz odbywa się w ramach działalności przedsiębiorcy. To znaczy, że brak wiedzy przewoźnika o naruszeniu nie stanowi w tym przypadku okoliczności wyłączającej odpowiedzialność, lecz element ryzyka związanego z prowadzeniem działalności

gospodarczej. Sankcja ma skłaniać przedsiębiorcę do właściwej organizacji pracy i nadzoru nad przewozem.

Sejm stwierdził, że kara pieniężna przewidziana w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT jest proporcjonalna, gdyż służy ochronie interesu publicznego i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, a jej stała wysokość zapewnia skuteczność oddziaływania. Odpowiedzialność przewoźnika i kierującego ma odmienny charakter, dlatego nie dochodzi do niedopuszczalnej kumulacji sankcji.

## II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

#### 1.1. Skarżąca wniosła do Trybunału Konstytucyjnego skargę 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. poz. 708, ze zm.; obecna nazwa ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, Dz. U. z 2024 r. poz. 1218; dalej: ustawa SENT) z art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji – przez to, że przewiduje niepodlegającą miarkowaniu administracyjną karę pieniężną w wysokości 20 000 zł za niedokonanie przez przewoźnika zgłoszenia przewozu towaru przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także dopuszcza nałożenie tej kary niezależnie od okoliczności czynu, przez co – zdaniem skarżącej – nie zapewnia gwarancji wynikających z art. 42 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 22 ust. 3 ustawy SENT z art. 2 Konstytucji, przez to, że narusza zasady prawidłowej legislacji poprzez stanowienie przepisów niejasnych i niezapewniających podstawowych gwarancji materialnoprawnych i procesowych wynikających z art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W *petitum* skargi skarżąca wskazała zatem zarówno przepisy poddane kontroli, jak i sposób, w jaki – w jej ocenie – naruszają one Konstytucję.

1.2. Instytucja skargi konstytucyjnej została uregulowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Warunkiem jej merytorycznego rozpoznania jest łączne spełnienie określonych w tym przepisie przesłanek. Po pierwsze, skarżący musi wskazać konstytucyjne wolności lub prawa, które – jego zdaniem – zostały naruszone. Po drugie, musi istnieć i zostać wskazane przez skarżącego ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej wydane na podstawie kwestionowanego przepisu aktu normatywnego. Po trzecie, zarzut niezgodności z Konstytucją musi zostać należycie uzasadniony zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Trybunał przypomniał, że kontrola dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się na etapie wstępnego rozpoznania, lecz może być dokonywana także na dalszym etapie postępowania (zob. zamiast wielu wyrok TK z 23 lipca 2025 r., sygn. SK 110/23, OTK ZU A/2025, poz. 83). Jeżeli w toku rozpoznania sprawy okaże się, że przesłanki wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji albo z przepisów u.o.t.p.TK nie zostały spełnione, Trybunał jest zobowiązany do umorzenia postępowania w odpowiednim zakresie (zob. np. postanowienie TK z 3 lutego 2026 r., sygn. SK 89/25, OTK ZU A/2026, poz. 20).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK, zgodnie z którym skarga konstytucyjna powinna zawierać w szczególności: 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; 3) 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; 4) przedstawienie stanu faktycznego; 5) udokumentowanie daty doręczenia ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego.

Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności zbadał więc dopuszczalność skargi konstytucyjnej.

**1.3.** Trybunał ustalił, że skarga została wniesiona przez spółkę prawa litewskiego. Nie budziło wątpliwości, że podmiot ten pozostaje aktywny i że zakwestionowane przepisy znalazły wobec niego zastosowanie w związku z wykonywaniem przewozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zob. <https://rekvizitai.vz.lt/imone/reskila/>; dostęp: 23 czerwca 2026 r.).

Art. 79 ust. 1 Konstytucji nie określa wprost, kto może być podmiotem skargi konstytucyjnej. Zakres ten wynika pośrednio z wymogu wskazania naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Oznacza to, że możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej zależy od tego, czy dany podmiot może być adresatem określonych wolności lub praw konstytucyjnych (zob. np. postanowienie TK z 12 października 2004 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 25).

Z art. 37 ust. 1 Konstytucji wynika, że „[k]to znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji”. Pojęcie to obejmuje nie tylko osoby fizyczne, lecz także – w zakresie wynikającym z natury danego prawa lub wolności – inne podmioty, w tym osoby prawne prawa prywatnego (zob. postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168). Dotyczy to również podmiotów zagranicznych, o ile nie zachodzą konstytucyjnie dopuszczalne wyjątki. W odniesieniu do prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej takie wyłączenie zostało przewidziane jedynie w art. 79 ust. 2 Konstytucji, dotyczącym prawa azylu oraz statusu uchodźcy.

W konsekwencji Trybunał uznał, że skarżąca – choć jest spółką prawa litewskiego – mogła co do zasady wystąpić ze skargą konstytucyjną, jeżeli wykazała naruszenie przysługującego jej konstytucyjnego prawa lub wolności.

W tym zakresie nie budziło wątpliwości, że osobie prawnej prawa prywatnego przysługuje prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Inaczej należało jednak ocenić powołanie jako samoistnego wzorca kontroli art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał wielokrotnie wskazywał, że gwarancje wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji odnoszą się do odpowiedzialności karnej, rozumianej autonomicznie na gruncie konstytucyjnym. W orzecznictwie przyjmowano szerokie rozumienie tego pojęcia, obejmujące nie tylko odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia, lecz także inne formy odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Orzecznictwo to nie było jednolite, zwłaszcza w odniesieniu do sankcji administracyjnych oraz odpowiedzialności podmiotów zbiorowych (zob. np. wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62 – dotyczący odpowiedzialności za wykroczenia; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97 – dotyczący odpowiedzialności za wykroczenia; 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 83 – dotyczący przepisu karnego w ustawie – Prawo lotnicze egzekwowanego w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia; 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119 – dotyczący odpowiedzialności dyscyplinarnej członka koła łowieckiego; 21 kwietnia 2015 r., sygn. P 40/13, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 48 – dotyczący odpowiedzialności karnoskarbowej).

Z tego względu Trybunał uznał, że sam represyjny charakter sankcji nie przesądza jeszcze, iż art. 42 ust. 1 Konstytucji może stanowić samoistny wzorzec kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną wniesioną przez osobę prawną. Cecha ta ma natomiast znaczenie przy ocenie standardu ochrony wynikającego z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W sprawach inicjowanych wnioskami lub pytaniami prawnymi Trybunał niekiedy odwoływał się do treści gwarancyjnej art. 42 ust. 1 Konstytucji także wobec podmiotów zbiorowych, traktując ją jednak jako element szerszego standardu ochrony, a nie jako samoistne prawo podmiotowe tych podmiotów, podlegające ochronie w drodze skargi konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103). W konsekwencji Trybunał stwierdził, że skarżąca spółka nie mogła skutecznie oprzeć skargi konstytucyjnej bezpośrednio na art. 42 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie postępowanie podlegało umorzeniu.

Niezależnie od powyższego, Trybunał zwrócił uwagę, że skarżąca powołała również wśród wzorców kontroli art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te nie wyrażają co do zasady samoistnych praw podmiotowych w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, ale mogą stanowić wzorce związkowe w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej, jeżeli zostaną powiązane z konstytucyjną wolnością lub prawem podmiotowym. W niniejszej sprawie skarżąca powiązała art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał uznał zatem, że przepisy te mogą współkształtować standard kontroli w zakresie zarzutu naruszenia prawa do sądu.

W odniesieniu do art. 22 ust. 3 ustawy SENT Trybunał przyjął ponadto, że zarzut naruszenia zasad prawidłowej legislacji nie ma w tej sprawie charakteru samoistnego, lecz służy wykazaniu sposobu naruszenia prawa do sądu. W tym zakresie właściwym wzorcem kontroli pozostaje zatem art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

**1.4.** Przedmiotem skargi spółka uczyniła art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 22 ust. 3 ustawy SENT. Art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT stanowi, że „1. W przypadku: 1) niedokonania zgłoszenia przez przewoźnika na przewoźnika nakłada się karę pieniężną (...) w wysokości 20 000 zł”. Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy SENT, „W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem przewoźnika lub interesem publicznym, na wniosek przewoźnika lub z urzędu, organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1-2a, z uwzględnieniem art. 26 ust. 3”.

Art. 26 ust. 3 ustawy SENT wskazuje, że 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 Europej-

skiej, albo 3) stanowi pomoc publiczną spełniającą warunki określone w przepisach wydanych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, które może być wydane, by zapewnić zgodność z warunkami dopuszczalności udzielania pomocy państwa określonymi przepisami prawa Unii Europejskiej. Rozporządzenie takie nie zostało wydane.

Z akt sprawy wynikało, że skarga została wniesiona w związku z ostatecznym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), wydanym po wyczerpaniu drogi prawnej, w sprawie dotyczącej nałożenia na skarżącą kary pieniężnej przewidzianej w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT. Zaskarżony przepis stanowił podstawę decyzji organów administracji oraz rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Art. 22 ust. 3 ustawy SENT również był przedmiotem orzekania w sprawie skarżącej, gdyż NSA oceniał, czy organy administracyjne i Wojewódzki Sąd Administracyjny właściwie zastosowały ten przepis.

Nie stanowił przedmiotu orzekania wobec skarżącej art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT, zgodnie z którym „1. W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli: 1) rozpoczęcia przewozu towaru przez kierującego, o którym mowa w art. 2 pkt 2 lit. a, bez numeru referencyjnego, bez dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokumentu, o którym mowa w art. 3 ust. 7, (...) – kierujący podlega karze grzywny w wysokości od 5000 do 7500 zł”. W związku z tym ani ten przepis, ani argumentacja skarżącej odnosząca się do kumulacji sankcji w przypadku naruszenia zasad dotyczących zgłoszenia przewozu towarów w oparciu o ustawę SENT nie mogą być przedmiotem orzekania w niniejszej sprawie. W tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu.

Po dokonaniu analizy formalnej Trybunał stwierdził, że skarga konstytucyjna jest dopuszczalna jedynie częściowo. Wskazał, że przedmiotem merytorycznej analizy będzie ocena zgodności art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 22 ust. 3 ustawy SENT z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie postępowanie należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

## **2. Problem konstytucyjny.**

Skarga dotyczy zgodności z Konstytucją regulacji przewidującej administracyjną karę pieniężną nakładaną na przewoźnika za naruszenie obowiązków wynikających z ustawy SENT. Zaskarżone przepisy ustanawiają obowiązek nałożenia kary pieniężnej za niedokonanie zgłoszenia przewozu towaru objętego systemem monitorowania w wysokości z góry określonej (art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT), a zarazem przewidują możliwość odstąpienia od jej nałożenia w ramach uznania administracyjnego, w sytuacjach uzasadnionych ważnym interesem przewoźnika lub interesem publicznym (art. 22 ust. 3 ustawy SENT).

Na podstawie skargi i jej uzasadnienia, z pominięciem art. 42 ust. 1 Konstytucji jako nieadekwatnego samoistnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie, Trybunał zrekonstruował następujące problemy konstytucyjne:

1) czy art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT, przewidujący sztywną administracyjną karę pieniężną opartą na odpowiedzialności obiektywnej, zapewnia podmiotowi ukaranemu prawo do efektywnej kontroli sądowej, a tym samym jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) czy art. 22 ust. 3 ustawy SENT, posługujący się klauzulami generalnymi „ważnego interesu przewoźnika” oraz „interesu publicznego” jako przesłankami odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, określa granice uznania administracyjnego w sposób pozwalający na efektywną kontrolę sądową, a tym samym jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W analizowanej sprawie należało zatem ocenić, czy model odpowiedzialności przyjęty w zakwestionowanych przepisach zapewnia standard ochrony wynikający z art. 45 ust. 1

Konstytucji, odczytywanego w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą proporcjonalności.

Rozstrzygnięcie tych wątpliwości wymagało zbadania charakteru prawnego kary pieniężnej przewidzianej w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT.

### **3. Charakter kary pieniężnej określonej w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT.**

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są art. 22 ust. 1 pkt 1 oraz art. 22 ust. 3 ustawy SENT. Ustawa ta wprowadziła szczególny system monitorowania przewozu określonych kategorii towarów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jej celem było przede wszystkim przeciwdziałanie nadużyciom w obrocie gospodarczym w sektorach szczególnie narażonych na wyłudzenia podatkowe i inne poważne naruszenia prawa.

Z uzasadnienia projektu ustawy SENT wynikało, że regulacja ta miała służyć normalizacji warunków prowadzenia działalności gospodarczej w obszarach, w których najczęściej dochodziło do uszczupień w podatku od towarów i usług, podatku akcyzowym oraz do innych istotnych naruszeń prawa. Ustawodawca wskazywał zarazem, że system monitorowania przewozu towarów ma chronić uczciwych przedsiębiorców przez ograniczenie nieuczciwej konkurencji i uszczelnienie systemu podatkowego (por. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1244, VIII kadencja).

Dla określenia zakresu obowiązków poszczególnych uczestników przewozu ustawodawca w art. 2 ustawy SENT wprowadził definicje legalne podstawowych pojęć, w tym kierującego, nadawcy, odbiorcy towaru i przewoźnika. Zgodnie z ustawą SENT, przewóz towarów oznacza przemieszczenie towaru po drodze publicznej na terytorium kraju lub przez terytorium kraju, wraz z postojami, przeładunkiem i rozładunkiem. Ustawa SENT definiuje również zgłoszenie jako zgłoszenie przewozu określonej ilości towaru do rejestru SENT, a numer referencyjny jako unikatowy identyfikator przypisany temu zgłoszeniu.

Zakres zastosowania systemu monitorowania określa art. 3 ustawy SENT. Obowiązkowi zgłoszenia podlega między innymi przewóz towarów objętych pozycją CN 2710 Nomenklatury Scalonej. Obejmuje ona także oleje silnikowe, które stanowiły przedmiot przewozu w sprawie, w której na skarżącą nałożono karę pieniężną.

Środkiem technicznym służącym monitorowaniu przewozów jest rejestr zgłoszeń prowadzony w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 4 ustawy SENT. Rejestr ten gromadzi dane zawarte w zgłoszeniach, ich uzupełnieniach i aktualizacjach, a także informacje o przeprowadzonych kontrolach. Art. 5 ustawy SENT określa natomiast szczegółowe obowiązki nadawcy, odbiorcy i przewoźnika związane z dokonywaniem zgłoszeń oraz zapewnieniem prawidłowego przebiegu przewozu.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy SENT, w przypadku przewozu towarów z terytorium jednego państwa członkowskiego Unii Europejskiej na terytorium innego państwa członkowskiego albo państwa trzeciego, przewoźnik jest obowiązany przed rozpoczęciem przewozu na terytorium kraju przesłać zgłoszenie do rejestru oraz uzyskać numer referencyjny. Szczegółowe elementy zgłoszenia określa art. 7 ust. 2 ustawy SENT. Stosownie do art. 9 ustawy SENT, przesyłanie, uzupełnianie i aktualizowanie zgłoszenia odbywa się za pośrednictwem Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych. Czynności tych mogą dokonywać jedynie zarejestrowani użytkownicy systemu.

Ustawa SENT przewiduje także obowiązek posiadania numeru referencyjnego podczas przewozu. Zgodnie z art. 10 tej ustawy, przewoźnik, który nie otrzymał numeru referencyjnego, powinien odmówić przyjęcia towaru do przewozu. Jest on też obowiązany przekazać ten numer kierującemu, który nie może rozpocząć przewozu bez jego posiadania. Przewóz podlega kontroli na podstawie art. 13 ustawy SENT, obejmującej w szczególności sprawdzenie, czy dokonano zgłoszenia, czy dane w zgłoszeniu są zgodne ze stanem faktycznym oraz czy kierujący posiada numer referencyjny.

W zakresie odpowiedzialności za naruszenie obowiązków ustawa SENT przewiduje odrębne sankcje dla poszczególnych uczestników przewozu. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT przewoźnik ponosi odpowiedzialność za nieprzesłanie zgłoszenia do systemu SENT i niezyskanie numeru referencyjnego. Z kolei art. 32 ust. 1 ustawy SENT przewiduje odpowiedzialność kierującego za rozpoczęcie przewozu bez posiadania numeru referencyjnego. Oznacza to, że ustawodawca przewidział dwie odrębne sankcje skierowane do różnych podmiotów, mimo że ich obowiązki pozostają ze sobą funkcjonalnie powiązane. Przepisy ustawy SENT nie przewidują, aby ukaranie kierowcy wyłączało odpowiedzialność przewoźnika, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych.

Na podstawie art. 26 ust. 5 ustawy SENT, w zakresie nieuregulowanym do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111), co nie zmienia jednak administracyjnego charakteru sankcji przewidzianych w tej ustawie.

Analiza art. 22 ustawy SENT prowadzi do wniosku, że przepis ten odnosi się wyłącznie do działań i zaniechań przewoźnika w zakresie podstawowych obowiązków nałożonych na niego ustawą, w szczególności obowiązku dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 7 ustawy. Jak wynikało z uzasadnienia projektu ustawy, regulacje te miały wymuszać taką organizację działalności przedsiębiorstwa transportowego, aby nie dochodziło do przewozu towarów wrażliwych bez uprzedniego zgłoszenia w systemie.

Kara pieniężna przewidziana w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT ma formalnie charakter administracyjny, ale jednocześnie wykazuje cechy właściwe sankcjom represyjnym. Jej wymierzenie następuje *ex post*, po stwierdzeniu naruszenia obowiązku ustawowego, ma charakter bezzwrotny i wiąże się z dolegliwością majątkową.

Istotną cechą sankcji z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT jest jej obiektywny charakter. Odpowiedzialność przewoźnika odnosi się do naruszenia obowiązku ustawowego, polegającego na niedokonaniu zgłoszenia przewozu. Organ nakładający karę co do zasady nie bada przyczyn naruszenia ani stopnia zawinienia, lecz ogranicza się do ustalenia, czy obowiązek został wykonany.

Kara ma również charakter ryczałtowy. Ustawodawca określił jej wysokość w sposób sztywny, przewidując sankcję w kwocie 20 000 zł, niezależnie od okoliczności konkretnego przypadku. Organ administracji nie ma możliwości jej miarkowania. Jest w tym zakresie związany kwotą sankcji wynikającą z przepisu ustawy. Jedynym mechanizmem pozwalającym na uwzględnienie szczególnych okoliczności sprawy pozostaje instytucja odstąpienia od nałożenia kary, uregulowana w art. 22 ust. 3 ustawy SENT.

Celem kary jest nie tylko represja, lecz także zapobieganie popełnianiu podobnych czynów w przyszłości.

Podsumowując, kara pieniężna z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT stanowi administracyjną karę pieniężną o funkcji represyjno-prewencyjnej. Jest to sankcja obiektywna, ryczałtowana, nakładana w drodze decyzji administracyjnej w celu zapewnienia skuteczności systemu monitorowania przewozu towarów oraz ochrony interesu publicznego.

#### **4. Ocena zgodności art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając wskazane wcześniej cechy regulacji zawartej w art. 22 ustawy SENT, zbadał, czy art. 22 ust. 1 pkt 1 tej ustawy – przewidujący nałożenie na przewoźnika administracyjnej kary pieniężnej w stałej wysokości 20 000 zł za niedokonanie zgłoszenia przewozu towaru objętego systemem monitorowania – jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie nie sprowadzał się ani do rozstrzygnięcia, czy prawo do sądu wymaga każdorazowego miarkowania sankcji przez sąd, ani do oceny

samej wysokości kary pieniężnej w oderwaniu od całokształtu rozwiązania normatywnego. Istota zagadnienia polegała na ustaleniu, czy przy przyjętym przez ustawodawcę modelu odpowiedzialności – opartym na sankcji o stałej wysokości i odpowiedzialności obiektywnej – podmiotom zobowiązany na podstawie ustawy SENT zapewniono realną i efektywną ochronę sądową przed rozstrzygnięciami arbitralnymi lub rażąco nieproporcjonalnymi.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zaskarżony przepis jest relewantny z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji nie dlatego, że określa wysokość sankcji pieniężnej, lecz dlatego, że współkształtuje model orzekania o odpowiedzialności administracyjnej, a przez to wyznacza rzeczywisty zakres kontroli sądowej. Charakter tej regulacji – polegający na ustanowieniu sankcji o stałej wysokości, powiązanej z odpowiedzialnością o charakterze obiektywnym – wpływa na to, jakie elementy rozstrzygnięcia mogą podlegać ocenie organu oraz sądu administracyjnego.

Jeżeli ustawodawca konstruuje odpowiedzialność dotyczącą obowiązków związanych z przewozem towarów w sposób, który ogranicza możliwość uwzględnienia okoliczności indywidualnych, a jednocześnie nie przewiduje realnych mechanizmów korekcyjnych, kontrola sądowa może zostać zredukowana do badania naruszenia obowiązku ustawowego. W takiej sytuacji sąd nie dysponuje instrumentami pozwalającymi ocenić adekwatność zastosowanej sankcji w konkretnym przypadku, co mogłoby prowadzić do osłabienia efektywności prawa do sądu i nadania mu charakteru jedynie formalnego.

Z tego względu Trybunał stwierdził, że ocena zgodności art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT z Konstytucją nie może ograniczać się do analizy dolegliwości kary pieniężnej, lecz musi obejmować ustalenie, czy przyjęty model odpowiedzialności zapewnia jednostce realną możliwość poddania rozstrzygnięcia kontroli sądowej obejmującej nie tylko ustalenie naruszenia, lecz także eliminowanie rozstrzygnięć arbitralnych lub rażąco nieproporcjonalnych.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania jego sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Na treść tego prawa składa się nie tylko formalna możliwość zainicjowania postępowania sądowego, lecz także prawo do efektywnej kontroli rozstrzygnięcia ingerującego w sferę praw jednostki. Ochrona ta musi mieć charakter realny, a nie iluzoryczny.

Pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć szeroko. Obejmuje ono wszelkie sytuacje, w których dochodzi do rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu, w tym także w sferze administracyjnoprawnej (zob. np. wyrok TK z 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37). Nie budzi zatem wątpliwości, że nałożenie administracyjnej kary pieniężnej podlega standardowi wynikającemu z tego przepisu.

Prawo do sądu pozostaje w ścisłym związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Zasada ta wymaga, aby ingerencja w sytuację prawną jednostki była dokonywana w sposób rzetelny, sprawiedliwy i nienadmierny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z art. 2 Konstytucji wyprowadzany jest m.in. zakaz nadmiernej represyjności, który ma zastosowanie także do sankcji administracyjnych, zwłaszcza wówczas, gdy ich dolegliwość zbliża je do sankcji penalnych (zob. np. wyroki TK z: 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75; 21 października 2015 r., sygn. P 32/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148; 10 września 2020 r., sygn. K 13/18, OTK ZU A/2020, poz. 58).

Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji ustanawia zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być wprowadzane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony określonych wartości oraz nie mogą naruszać istoty tych praw. W niniejszej sprawie zasada ta stanowi wzorzec związkowy współkształtujący ocenę, czy ustawowy model odpowiedzialności za przewóz towarów i związane z nim obowiązki nie prowadzą do nadmiernego ograniczenia prawa do sądu przez

pozbawienie danych podmiotów (przedsiębiorców) realnej ochrony przed sankcją stosowaną w sposób automatyczny.

Na tle powyższych standardów Trybunał przypomniał, że ustanowienie administracyjnych kar pieniężnych, także o znacznej dolegliwości, nie narusza samo w sobie Konstytucji. Sankcje takie mogą pełnić funkcję represyjną, prewencyjną i dyscyplinującą, a ustawodawca może w określonych dziedzinach przyjmować model odpowiedzialności obiektywnej, niewymagający ustalenia winy. Jest to uzasadnione zwłaszcza w obszarach, w których skuteczność nadzoru publicznego wymaga szybkiego i jednoznacznego reagowania na naruszenia obowiązków ustawowych (zob. więcej o sankcjach administracyjnych np. wyroki TK z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95 oraz z 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30 i przywołane tam orzecznictwo).

Nie oznacza to jednak dowolności w kształtowaniu tych sankcji. Z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika wymóg zachowania proporcji między celem regulacji a ciężarem nakładanym na jednostkę. W szczególności ustawodawca nie może całkowicie zrezygnować z mechanizmów pozwalających uniknąć zastosowania sankcji w sytuacjach, w których jej wymierzenie prowadziłoby do skutków oczywiście niesprawiedliwych albo rażąco nieproporcjonalnych. Z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji podstawowe znaczenie ma to, czy model normatywny odpowiedzialności zapewnia podmiotowi zobowiązanemu możliwość skutecznego zakwestionowania takiego rozstrzygnięcia przed sądem. Brak instrumentów kontroli mógłby prowadzić do sytuacji, w której prawo do sądu miałoby charakter jedynie formalny.

Ocena zgodności art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji wymagała zatem przeprowadzenia testu proporcjonalności. W realiach niniejszej sprawy test ten odnosi się nie tyle do ustanowienia sankcji administracyjnej, ile do oceny ukształtowania mechanizmu jej nakładania i kontroli, które mogą oddziaływać na efektywność prawa do sądu.

W związku z tym, po pierwsze, należało ustalić, czy zakwestionowana regulacja służy realizacji konstytucyjnie legitymowanego celu. Nie budzi wątpliwości, że obowiązek zgłoszenia przewozu towarów objętych systemem monitorowania został wprowadzony w celu przeciwdziałania poważnym nadużyciom w obrocie gospodarczym, zwłaszcza w sektorach szczególnie narażonych na wyłudzenia podatkowe, nieprawidłowości w obrocie towarami wrażliwymi oraz inne naruszenia godzące w interes finansów publicznych. Cel ten należało uznać za konstytucyjnie uzasadniony, ponieważ pozostaje on w związku z ochroną interesu publicznego, porządku publicznego oraz prawidłowego funkcjonowania państwa.

Po drugie, należało ocenić przydatność zastosowanego środka. Wprowadzenie administracyjnej kary pieniężnej w stałej wysokości za niedokonanie zgłoszenia przewozu jest środkiem przydatnym do osiągnięcia wskazanego celu. Zryczałtowany i obiektywny charakter sankcji wzmacnia bowiem skuteczność systemu monitorowania, upraszcza egzekwowanie obowiązków ustawowych oraz ogranicza możliwość uchylania się od odpowiedzialności przez powoływanie się na okoliczności subiektywne, trudne do zweryfikowania. Ustawodawca mógł zatem racjonalnie przyjąć, że taki model sankcji sprzyja sprawności i efektywności nadzoru publicznego.

Po trzecie, należało rozważyć, czy zastosowany środek był konieczny, a więc czy ustawodawca nie posłużył się rozwiązaniem nadmiernie restrykcyjnym w stosunku do zamierzonego celu. Na tym etapie analizy ujawniają się zasadnicze wątpliwości konstytucyjne. Kara przewidziana w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT ma charakter sztywny i zryczałtowany, a odpowiedzialność przewoźnika została ukształtowana jako odpowiedzialność obiektywna. Organ administracji, co do zasady, nie bada przyczyn naruszenia ani stopnia zawinienia, lecz ustala jedynie, czy obowiązek ustawowy został wykonany. Konstrukcja ta ogranicza możliwość indywidualizacji sankcji na etapie jej wymierzania i mogłaby prowadzić do skutków

nadmiernie dolegliwych, gdyby ustawodawca nie przewidział żadnych instrumentów korekcyjnych.

Trybunał uznał, że zasadnicze znaczenie miało jednak to, iż system prawny nie ogranicza się do automatycznego nałożenia kary. Ustawodawca przewidział bowiem w art. 22 ust. 3 ustawy SENT możliwość odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem przewoźnika lub interesem publicznym. Mechanizm ten pełni funkcję korekcyjną i pozwala uwzględnić szczególne okoliczności konkretnej sprawy, mimo że sama sankcja została określona w sposób sztywny. Oznacza to, że ustawodawca nie wyeliminował całkowicie możliwości uniknięcia zastosowania sankcji w sytuacjach wyjątkowych.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił ponadto uwagę, że decyzja o nałożeniu kary pieniężnej, jak i decyzja w przedmiocie odmowy odstąpienia od jej nałożenia, podlegają kontroli sądu administracyjnego. Prawo do sądu nie oznacza prawa do merytorycznego kształtowania wysokości sankcji przez sąd ani zastępowania organu administracji w zakresie uznania administracyjnego. Wystarczające jest jednak to, aby kontrola sądowa umożliwiała zbadanie, czy zostały spełnione ustawowe przesłanki odpowiedzialności, czy organ prawidłowo zastosował przepisy prawa, a także czy rozstrzygnięcie nie ma charakteru arbitralnego lub rażąco nieproporcjonalnego. W niniejszej sprawie sąd administracyjny był uprawniony do oceny zarówno prawidłowości ustaleń faktycznych, jak i sposobu zastosowania art. 22 ust. 3 ustawy SENT, w tym do weryfikacji, czy organ nie przekroczył granic uznania administracyjnego. Tym samym – w ocenie TK – ustawodawca nie posłużył się środkiem bardziej dolegliwym niż było to konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu, ponieważ pozostawił mechanizm umożliwiający korektę skutków rygorystycznej konstrukcji sankcji. Mechanizm odstąpienia od nałożenia kary przewidziany w art. 22 ust. 3 ustawy SENT pełni w tym modelu funkcję korekcyjną, która zapobiega redukcji kontroli sądowej jedynie do formalnego badania przesłanek odpowiedzialności.

Trybunał Konstytucyjny uznał za istotne odniesienie się także do argumentacji skarżącej, która powoływała się na wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. P 124/15 (OTK ZU A/2017, poz. 50) i wywodziła z niego zarzut nadmiernej represyjności zakwestionowanej regulacji.

W przywołanym orzeczeniu Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją regulacji dopuszczającej kumulację odpowiedzialności karnej i administracyjnej za ten sam czyn, podkreślając konieczność zachowania odpowiedniej proporcji między celem regulacji a dolegliwością stosowanych sankcji. Orzeczenie to dotyczyło jednak odmiennej sytuacji normatywnej, w której na tę samą osobę fizyczną mogły być nakładane różne sankcje o charakterze represyjnym za to samo zachowanie.

Trybunał zwrócił uwagę, że w niniejszej sprawie nie występuje tego rodzaju kumulacja odpowiedzialności. Przedmiotem kontroli jest pojedyncza administracyjna kara pieniężna, której konstrukcja – choć oparta na odpowiedzialności obiektywnej i określona w sposób zryczałtowany – została uzupełniona mechanizmem odstąpienia od jej nałożenia oraz poddana kontroli sądowej.

Z tego względu ustalenia zawarte w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 124/15 nie przystają do niniejszej sprawy. Zachowują one znaczenie jako wyraz ogólnego standardu zakazu nadmiernej represyjności, wynikającego z art. 2 Konstytucji, jednak ocena zgodności zakwestionowanego przepisu z tym standardem wymaga uwzględnienia całokształtu jego konstrukcji normatywnej, w tym mechanizmów łagodzących jego zastosowanie.

Po czwarte, należało ocenić proporcjonalność *sensu stricto*, a więc ustalić, czy ciężar nakładany na jednostkę nie pozostaje w oczywistej dysproporcji do wartości chronionych przez ustawodawcę. Niewątpliwie kara pieniężna w wysokości 20 000 zł stanowi dolegliwą ingerencję w sferę majątkową przewoźnika. Również obiektywny charakter odpowiedzialności

ści oraz ograniczona możliwość indywidualizacji sankcji przemawiają za tym, aby zakwestionowaną regulację poddać analizie konstytucyjnej. Zdaniem Trybunału, nie można jednak pomijać w tym kontekście wagi chronionego dobra, jakim jest skuteczność systemu monitorowania przewozu towarów wrażliwych, służącego ochronie interesu publicznego i prawidłowego funkcjonowania systemu finansów publicznych. Co równie istotne, ciężar wynikający z zastosowania sankcji nie ma charakteru bezwzględnie, ponieważ ustawodawca przewidział mechanizm odstąpienia od jej nałożenia oraz możliwość sądowej kontroli rozstrzygnięcia. W konsekwencji nie można było uznać, że zaskarżona regulacja prowadzi do zachwiania właściwej proporcji między celem publicznym a ochroną praw jednostki.

Trybunał podkreślił przy tym, że o zgodności z Konstytucją zakwestionowanego rozwiązania przesądza nie sama sztywność kary, lecz ocena całego modelu normatywnego. Gdyby ustawodawca przewidział wyłącznie automatyczne nałożenie dolegliwej sankcji, bez jakiegokolwiek możliwości odstąpienia od jej zastosowania i bez realnej kontroli sądowej pozwalającej eliminować rozstrzygnięcia arbitralne albo rażąco niesprawiedliwe, wówczas zarzut niezgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji mógłby okazać się zasadny. Taka sytuacja nie zachodzi jednak w niniejszej sprawie.

Uwzględniając powyższe okoliczności, Trybunał stwierdził, że choć art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT wprowadza sankcję o znacznej dolegliwości, opartą na odpowiedzialności obiektywnej i w ograniczonym stopniu podlegającą indywidualizacji, to jednak ustawodawca nie pozbawił jednostki możliwości obrony przed jej zastosowaniem w sytuacjach wyjątkowych. Mechanizm odstąpienia od nałożenia kary oraz możliwość poddania rozstrzygnięcia kontroli sądowej zapewniają realną możliwość eliminowania rozstrzygnięć arbitralnych lub rażąco nieproporcjonalnych.

W związku z tym, Trybunał uznał, że art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy SENT nie narusza art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### **5. Ocena zgodności art. 22 ust. 3 ustawy SENT z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.**

W odniesieniu do art. 22 ust. 3 ustawy SENT zasadniczy problem konstytucyjny sprowadza się do ustalenia, czy posłużenie się przez ustawodawcę klauzulami generalnymi „ważnego interesu przewoźnika” oraz „interesu publicznego” jako przesłankami odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, bez ich ustawowego doprecyzowania, prowadzi do nadmiernego luzu decyzyjnego organu administracji, a w konsekwencji do ograniczenia prawa do skutecznej kontroli sądowej, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Wątpliwość ta nabiera szczególnego znaczenia na tle konstrukcji odpowiedzialności przewidzianej w ustawie SENT, w której kara pieniężna ma charakter w znacznej mierze automatyczny i niezależny od winy, a jedynym mechanizmem pozwalającym na uwzględnienie szczególnych okoliczności konkretnej sprawy jest zastosowanie instytucji odstąpienia od jej nałożenia przewidzianej w art. 22 ust. 3 ustawy SENT.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada prawidłowej legislacji nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami niedookreślonymi i klauzulami generalnymi, jeżeli charakter regulowanej materii uzasadnia pozostawienie organowi stosującemu prawo pewnego zakresu oceny, a jednocześnie istnieją wystarczające gwarancje zapobiegające arbitralności rozstrzygnięć (zob. np. wyrok TK z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; teza powtórzona w wyroku z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57). Gwarancją w tym zakresie jest sądowa kontrola (zob. np. wyrok TK z 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 57).

Trybunał Konstytucyjny zwrócił też uwagę, że sferę pojęć niedookreślonych należy odróżnić od sfery uznania administracyjnego. Pierwsza podlega pełnej wykładni w procesie interpretacji prawa, a druga dotyczy wyboru konsekwencji zaistnienia normy prawnej w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Uznanie administracyjne jest szczególną formą upoważnienia przez ustawę organów administracji państwowej do określonego zachowania się – działania lub zaniechania. Ta szczególność polega na przyznaniu organowi administracji możliwości dokonania w ramach obowiązującego prawa wyboru optymalnego z punktu widzenia konkretnych okoliczności faktycznych rozwiązania. Musi to być możliwość dokonania wyboru następstwa prawnego zgodnie z celami w ustawie określonymi lub co najmniej z niej wynikającymi. Sfera uznania administracyjnego nie jest sferą dowolności działania i wyboru organów administracji publicznej. Nie ma uznania administracyjnego tam, gdzie mogłoby ono służyć niesłusznej sprawie (zob. wyrok TK z 3 czerwca 2003 r., sygn. K 43/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 49).

Z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest konieczne, aby ustawodawca w sposób kazuistyczny określił wszystkie przesłanki odstąpienia od sankcji, lecz aby model normatywny umożliwił sądowi dokonanie rzeczywistej kontroli legalności decyzji, w tym oceny, czy organ prawidłowo zastosował klauzulę generalną i czy nie przekroczył granic uznania administracyjnego.

W taki sposób należało ocenić art. 22 ust. 3 ustawy SENT. Trybunał zauważył, że analiza orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego art. 22 ust. 3 ustawy SENT potwierdza, że pojęcia „ważnego interesu przewoźnika” oraz „interesu publicznego” nie są traktowane jako przesłanki pozostawiające organowi pełną swobodę, lecz podlegają wykładni uwzględniającej cel regulacji, funkcję administracyjnej kary pieniężnej oraz zasadę proporcjonalności. W wyroku z 26 czerwca 2025 r., sygn. akt II GSK 2720/21, NSA podkreślił, że klauzula interesu publicznego wymaga każdorazowo zbadania, czy zastosowanie sankcji w konkretnym stanie faktycznym nie prowadzi do skutków niewspółmiernie dolegliwych w stosunku do celu regulacji, a w sytuacji, gdy kara byłaby nadmierna, możliwe jest odstąpienie od jej nałożenia na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy SENT. NSA wskazał przy tym, że brak ustawowej definicji interesu publicznego nie oznacza dowolności jego stosowania, lecz wymaga dokonania oceny z uwzględnieniem zasad proporcjonalności, równości oraz celu regulacji, jakim jest zapewnienie skuteczności systemu monitorowania przewozu towarów.

Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku NSA z 25 lutego 2025 r., sygn. akt II 1464/24, w którym podkreślono, że przesłanki odstąpienia od nałożenia kary mają charakter otwarty, jednak ich zastosowanie wymaga szczegółowego uzasadnienia oraz wykazania, że w konkretnej sprawie zachodzi sytuacja wyjątkowa uzasadniająca odstąpienie od sankcji. NSA wskazał, że organ nie może poprzestać na formalnym stwierdzeniu braku podstaw do zastosowania art. 22 ust. 3 ustawy SENT, lecz ma obowiązek odnieść się do wszystkich okoliczności sprawy, w tym do stopnia naruszenia obowiązku, zachowania strony oraz skutków nałożenia kary.

W orzecznictwie podkreślano również, że kontrola sądu administracyjnego obejmuje ocenę, czy organ prawidłowo zastosował klauzule generalne i czy nie doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego. W wyroku NSA z 4 listopada 2021 r., sygn. akt II GSK 1867/21, wskazano, że zastosowanie art. 22 ust. 3 ustawy SENT wymaga indywidualnej oceny wszystkich okoliczności sprawy, a sąd administracyjny jest uprawniony do badania, czy organ w sposób prawidłowy wyważył interes publiczny i interes strony oraz czy rozstrzygnięcie nie prowadzi do skutku oczywiście nieproporcjonalnego. Oznacza to, że kontrola sądowa nie ma charakteru wyłącznie formalnego, lecz obejmuje również ocenę prawidłowości zastosowania uznania administracyjnego.

Z analizy utrwalonego orzecznictwa NSA dotyczącego stosowania art. 22 ust. 3 ustawy SENT wynika jednolita linia interpretacyjna, zgodnie z którą posłużenie się przez ustawo-

dawcę klauzulami „ważnego interesu przewoźnika” oraz „interesu publicznego” nie oznacza przyznania organowi nieograniczonej swobody decyzyjnej, lecz ustanawia szczególny mechanizm pozwalający na zastosowanie zasady proporcjonalności w systemie administracyjnych kar pieniężnych o charakterze zasadniczo obiektywnym i obligatoryjnym. NSA potwierdził, że skoro ustawodawca przewidział sankcję w wysokości określonej w sposób sztywny, to funkcję korekcyjną w indywidualnych przypadkach pełni właśnie instytucja odstąpienia od nałożenia kary, która powinna być stosowana z uwzględnieniem konstytucyjnych zasad proporcjonalności, równości oraz ochrony zaufania do państwa.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że art. 22 ust. 3 ustawy SENT nie przyznaje organowi dowolności, lecz wprowadza uznanie administracyjne podlegające kontroli sądowej, a zakres tej kontroli obejmuje również ocenę prawidłowości zastosowania klauzul generalnych w świetle zasady proporcjonalności. W konsekwencji nie można przyjąć, że nieprecyzyjne sformułowanie przesłanek odstąpienia od nałożenia kary prowadzi do iluzoryczności kontroli sądowej. Przeciwnie, utrwalona praktyka orzecznicza potwierdziła, że sądy administracyjne dokonują merytorycznej weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy SENT, co zapewnia realizację prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz spełnia wymagania wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Z punktu widzenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji decydujące znaczenie ma zatem to, że choć ustawodawca posłużył się klauzulami generalnymi, to jednocześnie przewidział mechanizmy pozwalające na ograniczenie dowolności organu przez obowiązek uzasadnienia decyzji, możliwość kontroli instancyjnej oraz sądowej, a także przez ukształtowaną w orzecznictwie wykładnię tych klauzul zgodną z zasadą proporcjonalności.

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie można było przyjąć, iż treść art. 22 ust. 3 ustawy SENT przewiduje taką swobodę organu decydującego o karze pieniężnej, która czyniłaby kontrolę sądową iluzoryczną lub pozbawiała dany podmiot realnej ochrony prawnej. Posłużenie się niedookreślonymi przesłankami odstąpienia od tej kary mieści się w granicach dopuszczalnych przez art. 2 Konstytucji, a przewidziany model kontroli decyzji administracyjnej zapewnia realizację prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis jest zatem zgodny z przywołanymi wzorcami kontroli.

Z powyżej przedstawionych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.