

Odpowiedzialność przewoźnika za niedokonanie zgłoszenia przewozu towarów, w warunkach, gdy przejazd przez terytorium RP był wynikiem samowolnej decyzji kierującego pojazdem

19.6.2026 - Opublikował: Anna Wołoszczak | Trybunał Konstytucyjny

23 czerwca 2026 r. o godz. 12:30 Trybunał Konstytucyjny ogłosi orzeczenie wydane w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej odpowiedzialności przewoźnika za niedokonanie zgłoszenia przewozu towarów, w warunkach, gdy przejazd przez terytorium RP był wynikiem samowolnej decyzji kierującego pojazdem.

Trybunał Konstytucyjny dokona kontroli zgodności:

1) art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (dalej: u.s.m.) z art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „przez to, że przewiduje niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 20 000 zł, za niedokonanie zgłoszenia przez przewoźnika przewozu towaru przez terytorium RP, jak również przez to, że dopuszcza nałożenie ww. kary pieniężnej bez względu na okoliczności tego czynu, przez co nie zapewnia gwarancji wynikających z art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji”;

2) art. 22 ust. 3 u.s.m. z art. 2 Konstytucji RP „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”. W okolicach przejścia granicznego funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej przeprowadzili kontrolę zespołu pojazdów składającego się z ciągnika oraz naczepy ciężarowej, będącego w dyspozycji Skarżącej. Kontrolujący ustalił, że przedmiotem przewozu był olej silnikowy klasyfikowany jako podlegający ustawie o systemie monitorowania przewozu.

W trakcie kontroli rozpoczętej na terytorium kraju przewozu, kierujący nie okazał numeru referencyjnego zgłoszenia przewozu do rejestru, dokumentu zastępującego zgłoszenie ani też dokumentu potwierdzającego przesunięcie międzymagazynowe. Natomiast w wyniku sprawdzenia rejestru zgłoszeń przewozów, prowadzonego w systemie teleinformatycznym, kontrolujący stwierdzili, że przewoźnik przed rozpoczęciem przewozu na terytorium kraju nie dopełnił obowiązku przesłania do rejestru zgłoszenia i uzyskania numeru referencyjnego dla tego zgłoszenia. Następnie do Urzędu Celno-Skarbowego wpłynęło pismo Skarżącej, w którym podniosła, że wykonywała transport z Republiki Federalnej Niemiec do Republiki Litewskiej, a przewóz miał odbyć się promem - z pominięciem terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na potwierdzenie powyższego załączona została faktura zakupu biletu promowego. Jak wyjaśniła Skarżąca, kierujący zespołem pojazdów samowolnie podjął decyzję o realizowaniu przewozu przez terytorium RP, co potwierdza załączone oświadczenie kierującego. W wypadku zaś nieuznania tego oświadczenia Skarżąca wniosła o przesłuchanie kierującego na okoliczność przebiegu przewozu i decyzji o rezygnacji z przejazdu drogą morską. Organ pierwszej instancji nałożył na Skarżącą karę pieniężną nie uznawszy wyjaśnień Skarżącej za wiarygodne, a także za umożliwiające odstępnie w trybie art. 22 ust. 3 u.s.m. od nałożenia kary. Po rozpoznaniu odwołania Skarżącej, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji, dzieląc jego argumentację prawną. Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił decyzję organu odwoławczego oraz organu pierwszej instancji. W wyniku skargi kasacyjnej organu odwoławczego Naczelny Sąd

Administracyjny uchylił orzeczenie sądu pierwszej instancji oraz oddalił skargę skarżącej na decyzję. W ocenie Skarżącej przewidzianą w kwestionowanym przepisie sankcję administracyjną, z uwagi na jej represyjny charakter, należy traktować jak sankcję karną i ocenić według wzorca wyznaczonego przez art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie podważając obiektywnego charakteru odpowiedzialności administracyjnej, która nie jest oparta na zasadzie winy, Skarżąca wskazuje, że posłużenie się sankcją administracyjną nie może oznaczać zwolnienia ustawodawcy od indywidualizacji tej odpowiedzialności. Zdaniem Skarżącej, indywidualizacja obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej powinna polegać na ustaleniu katalogu okoliczności ją wyłączających.

Ustawodawca zdecydował, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do prowadzonych na jej podstawie postępowań w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, zastosowanie znajdują odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej. W związku z tym, oraz z uwagi na autonomiczny charakter przepisów ustawy o systemie monitorowania przewozu, do sankcji w niej przewidzianych nie stosuje się przepisów działu IVA ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, określających m.in. okoliczności mające wpływ na wymiar kary.

W ocenie Skarżącej, kwestionowana ustawa nie uwzględnia też możliwych stanów faktycznych, takich jak działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności czy działanie osób trzecich, za które podmiot, na którego można nałożyć karę pieniężną nie odpowiada. Przepisy ustawy statuuja więc odpowiedzialność absolutną, a w konsekwencji naruszają art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Określenie administracyjnej kary pieniężnej w sztywnej wysokości, bez uwzględnienia okoliczności oraz roli adresata obowiązku w wystąpieniu naruszenia, w ocenie Skarżącej nie spełnia również wymogów zasady proporcjonalności. Za ten sam czyn może zostać ukarany jednocześnie administracyjną karą pieniężną przewoźnik oraz grzywną kierujący. Brak możliwości gradacji karanie ze względu na okoliczności powstania naruszenia, przy braku określenia przesłanek wyłączających odpowiedzialność oraz możliwość ukarania innego podmiotu za ten sam czyn, przy braku określenia wzajemnych relacji sankcji, prowadzi zdaniem Skarżącej do pozostawienia organom stosującym prawo pełnej dowolności. W związku z tym zaskarżony przepis w ocenie Skarżącej narusza art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Skarżąca podnosi również niezgodność z Konstytucją art. 22 ust. 3 u.s.m. uznając, że przepis określa przesłanki odstąpienia przez organ administracyjny od nałożenia kary pieniężnej w sposób niejasny, w praktyce uniemożliwiający jego stosowanie. Zdaniem Skarżącej poprzez naruszenie zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) kwestionowany przepis nie zapewnia ponoszenia odpowiedzialności wyłącznie przez sprawcę, jak i prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Nie precyzuje bowiem co należy rozumieć poprzez „ważny interes przewoźnika” oraz „interes publiczny”, które to przesłanki uprawniają organ do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. W związku z tym, w ocenie Skarżącej, przepis nie chroni adresatów przed nadużyciem prawa, a ich sytuacja prawna nadal uzależniona jest od uznania organu.

Skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego: sędzia TK Stanisław Piotrowicz - przewodniczący, sędzia TK Wojciech Sych - sprawozdawca, sędzia TK Justyn Piskorski, sędzia TK Rafał Wojciechowski, sędzia TK Jarosław Wyrembak.

<https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-przed/art/odpowiedzialnosc-przewoznika-za-niedokonanie-zgloszenia-przewozu-towarow-w-warunkach-gdy-przejazd-przez-terytorium-rp-byl-wynikiem-samowolnej-decyzji-kierujacego-pojazdem-2>