

Prawa Przedsiębiorców na gruncie ustawy o SENT

Entrepreneurs' Rights Under the Sent Act

Abstract

This paper addresses issues that are important in terms of the liability of entrepreneurs for violating the principles of monitoring the transport of sensitive goods and the trade of heating fuels, as set out in the SENT Act. The high and strictly defined fines for breaching the reporting obligations imposed by the SENT Act, and the inability to moderate them, constitute an administrative sanction for entrepreneurs' lack of self-control in such economic activities. While the legislator provided for the possibility of refraining from imposing a fine, the construction of the relevant provision was based on the discretion of the body conducting the proceedings. However, the previous practice of waiving fines shows that this institution was used extremely rarely, and the body conducting the proceedings was guided exclusively by the literal wording of the SENT Act provision. Recent case law from the Supreme Administrative Court emphasises the need to assess the advisability of imposing an administrative penalty, taking into account the premise of the necessity of imposing a fine. The provisions of the SENT Act and the content of the vague and imprecise terms used therein cannot be interpreted arbitrarily, as this could lead to a violation of the principle of proportionality when imposing a penalty for an infringement.

SŁOWA KLUCZOWE: efektywność systemu SENT, niezbędność nałożenia kary, zasada proporcjonalności, sankcja administracyjna, prawa przedsiębiorcy

KEYWORDS: effectiveness of the SENT system, necessity of imposing a penalty, principle of proportionality, administrative sanction, entrepreneur's rights

ANNA KANAREK-RÓWNICKA – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, ORCID – 0000-0003-0787-781X,
e-mail: akanarek@ujk.edu.pl

1 | Wstęp

Celem ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi^[1] (dalej: ustawa o SENT) jest zapewnienie ochrony legalnego handlu towarami uznanymi za wrażliwe, ułatwienie walki z tzw. szarą strefą oraz ograniczenie poziomu uszczupień w kluczowych dla budżetu państwa przychodach podatkowych, tj. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, jak również zwiększenie skuteczności kontroli w obszarach zagrożonych istotnym ryzykiem naruszenia przepisów ustawy o SENT^[2]. Rozwiązania przewidziane w ustawie o SENT mają stanowić narzędzie do walki z nieuczciwymi podmiotami dokonującymi nielegalnego obrotu produktami wrażliwymi dla polskiej gospodarki. Cele postawione przed ustawą o SENT są realizowane przez system monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (dalej: system SENT). Zasady systemu SENT oparte są na założeniu o samokontroli i samodyscyplinie podmiotów gospodarczych prowadzących działalność podlegającą ustawie o SENT. To z kolei wymagało stworzenia skutecznych narzędzi opartych na mechanizmie prewencji, zapewniających efektywność systemu SENT, którego rolę spełniają sankcje administracyjne w postaci kar pieniężnych^[3].

Przedmiotem opracowania będą zagadnienia poświęcone odpowiedzialności przedsiębiorców za naruszenie obowiązków zgłoszeniowych, związanych z monitorowaniem drogowego i kolejowego przewozu niektórych towarów oraz z obrotem paliwami opałowymi, o których mowa w ustawie o SENT. Na przedsiębiorców nałożono bowiem szereg obowiązków, których niewykonanie bądź nieprawidłowe wykonanie skutkuje wysokimi karami pieniężnymi. Ustawodawca przypisał tym samym administracyjnym karom finansowym doniosłą rolę. Stanowią one narzędzie walki z nieuczciwymi podmiotami dokonującymi nielegalnego przewozu oraz obrotu produktami wrażliwymi. Nie wszystkie jednak naruszenia obowiązków ustawowych stanowią zawinione działania przedsiębiorcy. Pojawienie się wyłącznie formalnego oraz nieistotnego uchybienia przepisom ustawy o SENT w postaci błędnie dokonanego zgłoszenia nie może co do

¹ Dz. U. z 2024 r., poz. 1218.

² Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, Sejm RP VIII kadencji, druk sejmowy nr 1244 s. 28.

³ Wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., II GSK 327/24, Lex nr 3736598.

zasady wprowadzać domniemania nieuczciwego zachowania przedsiębiorcy, choć skutkuje nałożeniem kary pieniężnej. Ustawa o SENT nie wprowadza szczegółowego wyróżnienia uchybień istotnych i nieistotnych oraz nie przewiduje miarkowania wysokości kary, traktując każdy przypadek naruszenia obowiązków zgłoszeniowych jako zawinione działanie przedsiębiorcy wbrew przepisom ustawy. Ustawodawca zezwolił na odstąpienie od nałożenia kary, lecz powierzył organom celno-skarbowym szeroki luz decyzyjny w zakresie stosowania tej instytucji. Organy te, prowadząc postępowanie w przedmiocie nałożenia kary, koncentrują się na literalnym stosowaniu przepisów ustawy o SENT, gdyż kierują się profesjonalnym celem ustawy dla polskiej gospodarki. Najnowsze orzecznictwo NSA zwraca uwagę na konieczność dokonania oceny naruszenia interesu publicznego w odniesieniu do konkretnego przypadku oraz w zakresie celowości nakładania sankcji administracyjnej.

Celem artykułu jest przedstawienie charakteru i konsekwencji naruszeń ustawy o SENT, relacji przepisów tej ustawy w stosunku do innych regulacji prawnych, w tym m.in. do ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców^[4] oraz do samej Konstytucji RP^[5]. Dokonana zostanie także analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, co pozwoli ukazać praktykę stosowania sankcji karnych ustawy o SENT oraz instytucji odstąpienia od kary. Dyrektywa stosowania przepisów ustawy o SENT koncentruje się na literalnej wykładni przepisów tej ustawy z pominięciem uprawnień przedsiębiorcy wynikających z ustawy Prawo przedsiębiorców oraz zasad załatwiania sprawy na podstawie k.p.a. Podmiot ten zmuszony jest tym samym do aktywnego udziału w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary oraz obalenia domniemania ustawowego o nieuczciwości przedsiębiorcy, co może mu przynieść owoce dopiero na etapie sądowo administracyjnym.

⁴ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2024 r., poz. 236.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

2 | Administracyjna kara pieniężna

Istotną rolę w prawidłowym wykonywaniu obowiązków nałożonych ustawą o SENT pełni instytucja kary administracyjnej. Stanowi ona element przymusu państwowego typu administracyjnego w zakresie przestrzegania zakazów wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Celem kary pieniężnej jest mobilizowanie przedsiębiorców trudniących się przewozem towarów wrażliwych oraz obrotem paliwami opałowymi do terminowego i prawidłowego wykonywania nałożonych na nich obowiązków. Sama zapowiedź negatywnych konsekwencji (wysokich kar pieniężnych na gruncie ustawy o SENT) stanowi wystarczającą motywację do samokontroli i samodyscypliny podmiotów gospodarczych prowadzących działalność podlegającą ustawie o SENT do prawidłowego wykonywania nałożonych na nich obowiązków^[6]. Podnieść także należy, że zapowiedź zastosowania sankcji typu administracyjnego zapewnia poszanowanie obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych oraz efektywne ich urzeczywistnianie. Ustawowa groźba nałożenia kary pieniężnej przymusza także do respektowania przewidzianych nakazów i zakazów, przez co motywuje adresatów tych norm do poszanowania prawa. Kara pieniężna pełni tym samym rolę środka dyscyplinującego, czym przyczynia się do realizacji ustawowych obowiązków oraz wzmacnia poczucie praworządności^[7].

Sankcja ta nie realizuje wyłącznie funkcji represyjnej^[8], choć taki charakter winien odnosić się do nieuczciwych przedsiębiorców, którzy dokonują przestępstw gospodarczych^[9]. Funkcja motywacyjna, która została przyznana karze pieniężnej, ma mobilizować przedsiębiorców do dbania o przestrzeganie przepisów prawa i eliminować zachowania o niepożądanym charakterze. Wysokość zaś przewidzianych ustawą o SENT kar realizuje funkcję ochronną dobra chronionego, którym jest interes publiczny. Mierzona jest bowiem stopniem dolegliwości w stosunku do wagi dobra chronionego. Niewykonanie bowiem obowiązku ustawowego podlega administracyjnej karze pieniężnej, której wysokość uwzględnia rodzaj i charakter tego naruszenia. Zaniechanie wykonania obowiązku ustawowego uniemożliwia bowiem monitorowanie przewozu oraz niweczy cele ustawy niezależnie od stopnia jego naruszenia, dlatego też ustawodawca

⁶ Wyroku TK z 25 marca 2010 r., P 9/08, OTK-A 2010/3/26.

⁷ Wyrok TK z 15 października 2013 r., P 26/11, OTK-A 2013/7/99.

⁸ wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., II GSK 269/24, Lex nr 3736597.

⁹ Wyrok NSA z 5 lipca 2024 r., II GSK 388/24, Lex nr 3750292.

położył nacisk na wysoką dolegliwość finansową^[10]. Obrazuje to tendencję do określania administracyjnych kar pieniężnych na wyższym poziomie niż sankcje za przestępstwo lub wykroczenie^[11].

Konstrukcja przepisów ustawy o SENT, oparta na precyzji, wyklucza możliwość różnej ich wykładni przez stosujące je podmioty^[12]. Ustawodawca nie przewiduje także możliwości miarkowania kary bądź zastosowania innej, mniej uciążliwej dla przedsiębiorcy sankcji^[13]. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zwrócił nadto uwagę na to, że wołą ustawodawcy nie było miarkowanie kary bądź stosowanie sankcji mniej uciążliwej, gdyby bowiem tak było ustawa o SENT przewidywałaby stosowną regulację prawną, tymczasem takowej nie ma^[14].

Celem ustawy o SENT jest bowiem zwiększenie skuteczności kontroli w obszarach zagrożonych istotnym ryzykiem naruszenia reguł obowiązującego prawa poprzez monitorowanie przewozu towarów wrażliwych. Aby osiągnąć zamierzony cel ustawa o SENT nadkłada obowiązki, których niewykonanie powiązane zostało z sankcjami administracyjnymi, których wysokość pozostaje niezależna od wystąpienia uszczupień podatkowych^[15]. Niedochowanie bowiem przez przedsiębiorcę wymogów dotyczących zgłoszenia SENT powoduje narażenie na uszczerbek interesu publicznego^[16], będącego przedmiotem ochrony państwa, realizowanej przez monitorowanie SENT towarów wrażliwych na nadużycia podatkowe. Kara administracyjna stanowi sankcję za stworzenie wyłącznie zagrożenia dla interesów państwa, a nie faktycznego uszczerbku^[17].

¹⁰ Wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., II GSK 269/24, Lex nr 3736597; Wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2024 r., III SA/Gl 877/23, Lex nr 3694457.

¹¹ Wyrok NSA z 14 kwietnia 2023 r., II GSK 266/20, Lex nr 3562058.

¹² Wyrok NSA z 21 listopada 2019 r., II GSK 1133/19, Lex nr 2744092; Wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2024 r., III SA/Gl 877/23, Lex nr 3694457.

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2024 r., III SA/Gl 877/23, Lex nr 3694457.

¹⁴ Wyrok WSA w Lublinie z 11 stycznia 2024 r., III SA/Lu 441/23, Lex nr 3693301; Wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2024 r., III SA/Gl 877/23, Lex nr 3694457.

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 22 stycznia 2021 r., III SA/Kr 939/20, Lex nr 3148697; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14 października 2021 r., II SA/Go 667/21, Lex nr 3257871; wyrok WSA w Gliwicach z 23 stycznia 2024 r., III SA/Gl 981/23, Lex nr 3684036; wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2024 r., III SA/Gl 877/23, Lex nr 3694457.

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 23 stycznia 2024 r., III SA/Gl 981/23, Lex nr 3684036.

¹⁷ Wyrok NSA z 31 sierpnia 2023 r., II GSK 544/20, Lex nr 3623992; wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2024 r., III SA/Gl 877/23, Lex nr 3694457.

Podkreślić w tym miejscu należy, że zakres kontroli przewozu towarów wrażliwych oraz obrotu paliwami opałowymi ukształtowany został wyłącznie na potrzeby ustawy o SENT, gdyż ma ona na celu sprawdzenie enumeratywnie wskazanych w jej przepisach obowiązków^[18]. Ustawodawca zagwarantował też spójną regulację proceduralną, określającą obowiązki kontrolne podejmowane w ramach postępowania kontrolnego oraz określającą normatywne podstawy podjęcia decyzji w konkretnej sprawie^[19]. W orzecznictwie wykształciło się stanowisko, które wręcz kwestionuje fiskalny charakter kar pieniężnych, gdyż przepisy ustawy o SENT nie służą zasilaniu budżetu Skarbu Państwa^[20]. Kara pieniężna nie ma tym samym charakteru fiskalnego, lecz przede wszystkim działa prewencyjnie. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nadto, że budżet państwa nie może być zwiększany dochodami z tytułu administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na legalnie działających przedsiębiorców, którzy dopuścili się uchybień formalnych bądź też oczywistych omyłek związanych z wątpliwościami interpretacyjnymi co do wykładni i stosowania przepisów ustawy o SENT^[21]. Pogląd ten nie jest jednak trwały, gdyż w późniejszym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że przepisów ustawy o SENT nie można traktować jako nadmiernego i nieakceptowalnego legalizmu, nawet jeśli przedsiębiorca dopuścił się tylko uchybień formalnych nie stanowiących „realnego zagrożenia interesów Skarbu Państwa w postaci możliwości uszczuplenia dochodów budżetowych”^[22], a uchybienia te zostały usunięte w toku kontroli w całości bądź w znacznej części. Stanowisko to uzasadniono bowiem złożonością

zjawiska nieprawidłowości w zakresie przewozów towarów oraz obrotu paliwami opałowymi i znaczenia systemu monitorowania przewozu towarów dla bezpieczeństwa gospodarczego, w tym zwalczania nieuczciwej konkurencji, ograniczenia tzw. szarej strefy i uszczuplenia systemu podatkowego^[23].

¹⁸ Art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o SENT.

¹⁹ Wyrok NSA z 7 grudnia 2021 r., II GSK 2186/21, Lex nr 3331542; wyrok NSA z 14 lutego 2023 r., II GSK 1000/22, Lex nr 3585297; wyrok NSA z 16 stycznia 2024 r., II GSK 591/23, Lex nr 3702445; wyrok NSA z 23 stycznia 2024 r., II GSK 745/23, Lex nr 3659639; wyrok NSA z 14 lutego 2023 r., II GSK 916/22, Lex nr 3513892; wyrok NSA z 5 lipca 2024 r., II GSK 388/24, Lex nr 3750292.

²⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 listopada 2021 r., II SA/Go 848/21, Lex nr 3274750.

²¹ Wyrok NSA z 21 listopada 2019 r., II GSK 1133/19, Lex nr 2744092.

²² Wyrok NSA z 13 czerwca 2023 r., II GSK 1397/22, Lex nr 3601057.

²³ Ibidem.

Mechanizmy, o których mowa w ustawie o SENT, koncentrują się wyłącznie na tej sferze działalności przedsiębiorcy, która dotyczy przewozu towarów wrażliwych oraz obrotu paliwami opałowym. Naczelny Sąd Administracyjny zwraca uwagę, że przewóz towarów objętych obowiązkiem zgłoszenia do systemu SENT wymaga podjęcia stosownych i koniecznych działań oraz rozwiązań o charakterze organizacyjnym, polegających na odpowiednim doborze pracowników, potrzebie ich szkolenia oraz egzekwowania obowiązków, brak wypełnienia których obciąża przedsiębiorcę^[24], na którego nałożone zostały obowiązki związane z odpowiednim doбором pracowników, co skutkować będzie ponoszeniem odpowiedzialności za nieprawidłowe wykonanie obowiązków zgłoszeniowych na zasadzie ryzyka. Administracyjna sankcja pieniężna nie jest uzależniona od wystąpienia przesłanki winy przedsiębiorcy, dlatego też organ prowadzący postępowanie w przedmiocie nałożenia kary nie bada przyczyn, dla których przedsiębiorca nie ujął w zgłoszeniu SENT danych zgodnych ze stanem faktycznym^[25]. Wydaje się nadto, że poza zainteresowaniem ustawy o SENT leżą takie okoliczności, jak prowadzenie działalności przedsiębiorcy zgodnie z prawem, brak zamiaru dokonania przestępstwa, a nawet brak uszczerpków podatkowych^[26]. Okoliczności te nie wpływają na wysokość nałożonej kary pieniężnej, która została bezwzględnie oznaczona i nie podlega miarowaniu^[27]. Na jej wymiar nie wpływa także fakt, że wysokość kary przewyższa wynagrodzenie, które przedsiębiorca uzyskał za objętą zgłoszeniem SENT usługę przewozu, w ramach którego ujawniono nieprawidłowości, jak również to, czy niedopełnienie obowiązków ustawowych wynikało z celowego działania, zaniechania czy wyłącznie zwykłego niedbalstwa^[28].

Celowym zabiegiem ustawodawcy było wprowadzenie do ustawy o SENT odpowiedzialności administracyjnej na sztywnie określonym poziomie. Wdrożony mechanizm sankcji jest bowiem wystarczający do realizacji

²⁴ Wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., II GSK 269/24, Lex nr 3736597.

²⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2024 r., III SA/GI 877/23, Lex nr 3694457.

²⁶ Wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., II GSK 269/24, Lex nr 3736597.

²⁷ Wyrok NSA z 5 lipca 2024 r., II GSK 388/24, Lex nr 3750292.

²⁸ Wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., II GSK 269/24, Lex nr 3736597; wyrok WSA w Opolu z 22 lutego 2024 r., I SA/Op 40/24, Lex nr 3709627; wyrok NSA z 23 stycznia 2024 r., II GSK 1549/23, Lex nr 3702626; wyrok NSA z 23 stycznia 2024 r., II GSK 1119/23, Lex nr 3702625; wyrok NSA z 16 stycznia 2024 r., II GSK 584/23, Lex nr 3689499; wyrok WSA w Lublinie z 11 stycznia 2024 r., III SA/Lu 441/23, Lex nr 3693301; wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., II GSK 14/21, Lex nr 3620229; wyrok WSA w Białymstoku z 14 lutego 2023 r., II SA/Bk 811/22, Lex nr 3504125; wyrok NSA z 13 stycznia 2023 r., II GSK 520/22, Lex nr 3490037.

celów ustawy, gdyż daje możliwość jej zastosowania w przypadku popełnienia czynów określonych w przepisach ustawy o SENT, bez względu na winę przedsiębiorcy bądź osób działających w jego imieniu. Podkreślić jednak należy, że w przypadku stosowania instytucji sankcji administracyjnej koniecznym jest uwzględnianie okoliczności indywidualnych w ramach konkretnej sprawy, poprzez zapewnienie klauzul generalnych, dających gwarancję uwzględnienia indywidualnej sytuacji przedsiębiorcy^[29]. Ustawa o SENT przewiduje taką klauzulę w art. 21 ust. 3, art. 22 ust. 3, art. 22a ust. 2, art. 24 ust. 3 oraz art. 26 ust. 3, dających podstawę do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej w przypadkach wskazanych w tych przepisach. Stąd też właśnie, waga, rodzaj oraz charakter naruszonego przez przedsiębiorcę obowiązku nie daje samoistnej podstawy odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

3 | Przydatność administracyjnej kary pieniężnej

Charakter instytucji odstąpienia od nałożenia kary jest przedmiotem szczegółowej analizy przeprowadzonej przez sądy administracyjne, które prezentują bogate orzecznictwo w zakresie interpretacji przesłanek dających podstawę do jej zastosowania, opartych na pojęciach niedookreślonych i nieostrych^[30]. Zastosowanie tej instytucji możliwe jest w przypadkach bardzo szczególnych i wyjątkowych, na które przedsiębiorca nie miał wpływu, gdyż nie pozostawały w związku z zaistnieniem nadzwyczajnej i nieprzewidywalnej okoliczności i które pozostają niezależne od sposobu postępowania przedsiębiorcy^[31].

Intencją organów kontrolujących prawidłowość stosowania przepisów ustawy o SENT jest wyłącznie skuteczne monitorowanie rynku towarów wrażliwych dla polskiej gospodarki. Z założenia organy kontrolne nie

²⁹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zwrócił także uwagę na konieczność uwzględniania w konkretnej sprawie okoliczności indywidualnych przy stosowaniu kary administracyjnej. Wyrok TSUE z 2 czerwca 2016 r., C-418/14, Lex nr 2051260; zob. także wyrok WSA w Białymstoku z 24 stycznia 2023 r., II SA/Bk 870/22, Lex nr 3483920.

³⁰ Zob. szerzej Eliza Komierzyńska, Marian Zdyb, „Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia*, nr 2 (2016): 173.

³¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2024 r., III SA/Gl 877/23, Lex nr 3694457.

uderzają w przedsiębiorców, którzy nie tylko legalnie działają na właściwym rynku, lecz także prowadzą swoją działalność gospodarczą w sposób rzetelny, tj. odprowadzają należne daniny publicznoprawne^[32]. Z tego też względu, co podkreśla się w orzecznictwie, ustawa o SENT koncentruje się na administracyjnych karach pieniężnych, a nie na karnoadministracyjnej odpowiedzialności przedsiębiorców wykonujących działalność objętą tą ustawą. Dlatego też odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny^[33]. Przyczyna zaś powstania stwierdzonych naruszeń ma drugorzędne znaczenie, gdyż okoliczności te nie zwalniają z określonych w ustawie o SENT sankcji. W interesie publicznym leży bowiem, aby każdy przedsiębiorca przestrzegał przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Na organie prowadzącym postępowanie ciąży przy tym obowiązek uwzględniania proporcji przy wymierzaniu kary^[34].

Naczelny Sąd Administracyjny dokonał porównania administracyjnoprawnego odstąpienia od nałożenia kary z karnoprawnym darowaniem kary. Stosując tą instytucję należy ustalić w pierwszej kolejności, że doszło do naruszenia prawa, co wiąże się z negatywną oceną popełnionego czynu, a następnie ustalić, czy nałożenie kary jest zasadne, czy też pozbawione celowości. Ocena ta pozostaje w zakresie uznania administracyjnego, gdyż o potrzebie zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary przesądzać mogą różne okoliczności^[35], dlatego też organowi prowadzącemu postępowanie pozostawiono luz decyzyjny co do ustalenia, czy ziszczyły się przesłanki do zastosowania sankcji pieniężnej^[36].

Wymierzenie kary pieniężnej winno być przydatne do osiągnięcia zamierzonego przez ustawę o SENT celu, jak również winna zostać zachowana właściwa dla demokratycznego państwa prawa proporcja między efektem kary a jej dolegliwością^[37]. Stanowisko to było wielokrotnie prezentowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego^[38]. Ciężar ten spoczywa na organach prowadzących postępowanie w przedmiocie nałożenia

³² Wyrok WSA w Gliwicach z 23 stycznia 2024 r., III SA/Gl 981/23, Lex nr 3684036.

³³ Wyrok WSA w Gliwicach z 23 stycznia 2024 r., III SA/Gl 981/23, Lex nr 3684036; wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2024 r., III SA/Gl 877/23, Lex nr 3694457.

³⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 23 stycznia 2024 r., III SA/Gl 981/23, Lex nr 3684036.

³⁵ Wyrok NSA z 14 kwietnia 2023 r., II GSK 266/20, Lex nr 3562058; wyrok NSA z 5 września 2024 r., II GSK 740/21, Lex nr 3756106.

³⁶ Wyrok NSA z 5 września 2024 r., II GSK 740/21, Lex nr 3756106.

³⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 23 stycznia 2024 r., III SA/Gl 981/23, Lex nr 3684036; wyrok NSA z 24 listopada 2022 r., I FSK 1346/22, Lex nr 3457509.

³⁸ Wyrok NSA z 21 listopada 2019 r., II GSK 1133/19, Lex nr 2744092; wyrok NSA z 21 marca 2024 r., II GSK 1312/20, Lex nr 3705889; wyrok NSA z 5 lipca 2024 r.,

kary pieniężnej, które winny dokonać zindywidualizowanej oceny sytuacji przedsiębiorcy oraz okoliczności, które doprowadziły do naruszenia przepisów ustawy o SENT z równoczesnym ustaleniem wagi naruszeń z punktu widzenia interesu publicznego. Naczelny Sąd Administracyjny zaliczył do takich okoliczności przede wszystkim to, czy przedsiębiorca prowadzi działalność zgodnie z prawem oraz czy wywiązał się on z ciążącego na nim obowiązku uiszczenia danin publicznych^[39]. Dokonując analizy przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary należy nadto wziąć pod uwagę relację pomiędzy wysokością nałożonej kary a dochodami przewoźnika, to, czy nałożenie kary pieniężnej miało charakter prewencyjny bądź dyscyplinujący w porównaniu z kolejnymi przewozami tego przewoźnika^[40] oraz to, czy stwierdzone uchybienia stwarzają realne zagrożenie interesów państwa oraz, czy są one dokonywane w ramach przestępstw, jak również to, czy ujawnione nieprawidłowości wystąpiły jednorazowo, czy pojawiły się wielokrotnie u danego przewoźnika^[41]. Nie leży bowiem w interesie publicznym automatyczne działanie organów administracyjnych, polegające na nałożeniu kary pieniężnej w przypadku wystąpienia nieistotnej pomyłki w zgłoszeniu SENT w przypadku, w którym brak jest jakichkolwiek zastrzeżeń co do zgodnego z prawem działania podmiotu objętego systemem monitorowania SENT^[42].

Podkreślenia wymaga, że fakt legalnego i rzetelnego prowadzenia działalności gospodarczej był wielokrotnie podnoszony przez przedsiębiorców składających skargi do sądów administracyjnych na decyzje w przedmiocie nałożenia kary na podstawie ustawy o SENT. Wojewódzkie sądy administracyjne stoją jednak na stanowisku, że okoliczność ta ma drugorzędne znaczenie, gdyż obowiązkiem przedsiębiorcy jest wykonywanie działalności gospodarczej zgodnie z prawem^[43].

II GSK 388/24, Lex nr 3750292; wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., II GSK 327/24, Lex nr 3736598; wyrok NSA z 5 września 2024 r., II GSK 740/21, Lex nr 3756106.

³⁹ Wyrok NSA z 21 listopada 2019 r., II GSK 1133/19, Lex nr 2744092; wyrok WSA w Krakowie z 11 września 2019 r., III SA/Kr 450/19, Lex nr 2724454.

⁴⁰ Wyrok NSA z 18 maja 2020 r., II GSK 220/20, Lex nr 2978625; wyrok NSA z 5 lipca 2024 r., II GSK 388/24, Lex nr 3750292.

⁴¹ Wyrok NSA z 14 kwietnia 2023 r., II GSK 266/20, Lex nr 3562058.

⁴² Wyrok NSA z 16 marca 2022 r., II GSK 176/22, Lex nr 3344156; wyrok NSA z 14 grudnia 2023 r., II GSK 1086/20, Lex nr 3663760; wyrok NSA z 5 lipca 2024 r., II GSK 388/24, Lex nr 3750292, wyrok NSA z 19 września 2024 r., II GSK 372/24, Lex nr 3772865.

⁴³ Wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2024 r., III SA/Gl 877/23, Lex nr 3694457.

Organy prowadzące postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej koncentrują się przy ocenie podstaw odstąpienia od nakładania kary na stosowaniu wykładni językowej przy uwzględnieniu wykładni systemowej i celowościowej, co *de facto* znajdowało swoje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego^[44]. Wykładnia językowa przepisu pozostaje bowiem pierwszorzędna, choć do prawidłowej interpretacji prawa konieczne jest zastosowanie także innych metod, które pozwolą na weryfikację skutków tej wykładni. Przeprowadzenie bowiem kompleksowej wykładni przepisu pozwoli określić cel regulacji prawnej^[45]. W nowszych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca się jednak uwagę, że wykładnia językowa ustępuje miejsca celowościowym i funkcjonalnym regułom wykładni przepisów ustawy o SENT, których zastosowanie jest pożądane. Pozwoli to dokonać prawidłowej oceny, czy nałożona kara stanowi proporcjonalną reakcję względem stwierdzonego naruszenia zasad monitorowania^[46] oraz czy jej wymierzenie jest przydatne i niezbędne dla zapewnienia realizacji celów ustawy o SENT^[47]. Brak bowiem współmierności dolegliwości sankcji w konkretnym stanie faktycznym nakazuje zastosowanie instytucji odstąpienia od nałożenia kary. Brak zaś pozytywnej oceny przesłanek nałożenia kary odnośnie jej celowości oraz braku interesu publicznego, rozumianego jako ważny interes przedsiębiorcy w odstąpieniu od jej nałożenia, uzasadnia konieczność rozważenia, czy w okolicznościach konkretnej sprawy wymierzenie sankcji będzie przydatne i niezbędne dla zapewnienia realizacji celów ustawy o SENT^[48].

W najnowszych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że ustalenie braku interesu publicznego w odstąpieniu od nałożenia kary „musi uwzględniać szerszą perspektywę i nie może ograniczać się do motywowania jej – i to jako wiodącym- argumentem sugerującym, że odstąpieniem od nałożenia kary miałyby sprzeciwiać

⁴⁴ Wyrok NSA z 21 listopada 2019 r., II GSK 1133/19, Lex nr 2744092; wyrok WSA w Gliwicach z 23 stycznia 2024 r., III SA/Gl 981/23, Lex nr 3684036.

⁴⁵ Wyrok NSA z 14 kwietnia 2023 r., II GSK 266/20, Lex nr 3562058.

⁴⁶ Wyrok NSA z 5 lipca 2024 r., II GSK 388/24, Lex nr 3750292; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 lutego 2024 r., III SA/Gl 877/23, Lex nr 3694457.

⁴⁷ Wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., II GSK 327/24, Lex nr 3736598, wyrok NSA z 5 lipca 2024 r., II GSK 388/24, Lex nr 3750292, wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., II GSK 269/24, Lex nr 3736597, wyrok NSA z 5 września 2024 r., II GSK 740/21, Lex nr 3756106.

⁴⁸ Wyrok NSA z 5 września 2024 r., II GSK 724/21, Lex nr 3756105.

się cele ustawy SENT”^[49]. Pogląd ten może prowadzić nawet do zmiany praktyki orzeczniczej oraz wyjścia poza utartą dotychczas praktykę co do literalnego stosowania przepisów ustawy o SENT.

4 | Zasada proporcjonalności a ustawa o SENT

Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla konieczność dokonania przy badaniu podstaw odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej oceny, czy wymierzona kara stanowi reakcję proporcjonalną w stosunku do naruszenia oraz czy zrealizuje cele ustawy o SENT, jak również rozważenia, czy administracyjna kara pieniężna może skutkować naruszeniem zasady proporcjonalności w procesie stosowania prawa^[50]. Surowość bowiem wymierzonej kary pieniężnej nie może pozostawać nieproporcjonalna do przewinienia, za które została nałożona^[51].

W orzecznictwie pojawia się wprawdzie pogląd, że skoro ustawodawca nie umożliwił chociażby miarkowania kary, to brak jest podstaw do zarzucania naruszenia zasady proporcjonalności^[52]. Takie stanowisko prowadzić może do wniosku, że kara wymierzana na skutek wystąpienia oczywistej omyłki lub formalnego uchybienia obowiązkom ustawy o SENT może nawet naruszać zasadę proporcjonalności. Organy prowadzące postępowanie na gruncie ustawy o SENT zobowiązane są do stosowania wyłącznie takich środków, które są niezbędne do osiągnięcia celu ustawy^[53].

Uwzględniając zasadę proporcjonalności, przyjąć należy, że kary pieniężne, o których mowa w ustawie o SENT, winny być nakładane wyłącznie w przypadkach, w których ujawnione przypadki naruszeń obowiązków ustawowych pozostają na tyle istotne, że mogą stanowić realne zagrożenie

⁴⁹ Wyrok NSA z 5 września 2024 r., II GSK 671/21, Lex nr 3753158; wyrok NSA z 5 września 2024 r., II GSK 677/21, Lex nr 3753159; zob. także wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., II GSK 327/24, Lex nr 3736598.

⁵⁰ Por. Joanna Smarż, „Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego” *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 512-513. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1075>.

⁵¹ Wyrok NSA z 5 lipca 2024 r., II GSK 388/24, Lex nr 3750292.

⁵² Wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2024 r., III SA/Gl 877/23, Lex nr 3694457.

⁵³ Wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., II GSK 269/24, Lex nr 3736597; wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2024 r., III SA/Gl 877/23, Lex nr 3694457.

interesów Skarbu Państwa oraz skutkować uszczupleniem dochodów podatkowych państwa^[54]. Zauważyć jednak należy, że coraz częściej sądy administracyjne wyrażają pogląd, że nieistotne błędy lub drobne pomyłki w zgłoszeniu SENT nie mogą automatycznie świadczyć o niezgodnej z prawem działalności przedsiębiorcy objętego systemem SENT^[55]. Mogłoby to sugerować zmianę kierunku interpretacji wykładni przepisów ustawy o SENT dotyczących odstąpienia od nałożenia kary. Takie traktowanie przedsiębiorcy pozostaje bowiem zgodne z wymogami kreowania zaufania organu administracji publicznej do przedsiębiorcy. W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się bowiem, że:

trudno utożsamiać interes publiczny z nakładaniem na działającego legalnie przewoźnika dolegliwą karę pieniężną tylko z tej przyczyny, że dopuścił się on pewnych uchybień formalnych, jeżeli uchybienia te nie stanowiły realnego zagrożenia interesów Skarbu Państwa w postaci możliwości uszczuplenia dochodów budżetowych, a uchybienia te niezwłocznie zostały usunięte w całości lub w znacznej części^[56].

Taki kierunek interpretacji uzasadniać może zasadność stosowania reguł celowościowych i funkcjonalnych wykładni przepisów ustawy o SENT.

Przewidziane przez ustawę o SENT kary bezwzględnie oznaczone oraz brak instrumentów do ich miarkowania powodują uzasadnione wątpliwości co do stosowania zasady proporcjonalności na gruncie tej konkretnej regulacji prawnej. Naczelný Sąd Administracyjny podniósł, że:

Ograniczenie w ten sposób władzy dyskrecyjnej organów wymierzających administracyjne kary pieniężne oznacza w praktyce ograniczenie możliwości wymierzenia kary pozostającej w odpowiedniej proporcji do okoliczności zaistniałego przypadku, a w szczególności wagi popełnionego czynu. Skutkiem tego może być niemożność czynienia sprawiedliwości

⁵⁴ Wyrok NSA z 18 maja 2020 r., II GSK 220/20, Lex nr 2978625; wyrok NSA z 27 listopada 2020 r., II GSK 790/20, Lex nr 3104033; wyrok NSA z 1 lipca 2021 r., II GSK 145/21, Lex nr 3213986.

⁵⁵ Wyrok NSA z 14 kwietnia 2023 r., II GSK 266/20, Lex nr 3562058; wyrok NSA z 23 stycznia 2024 r., II GSK 1119/23, Lex nr 3702625; wyrok NSA z 5 września 2024 r., II GSK 671/21, Lex nr 3753158.

⁵⁶ Wyrok NSA z 14 kwietnia 2023 r., II GSK 266/20, Lex nr 3562058.

w konkretnej sprawie, rozumianej w kategoriach orzeczenia kary proporcjonalnej do stwierdzonego naruszenia prawa, w tym szkody i zawinienia^[57].

Postawiono tym samym postulat, aby nadać pojęciu interesu publicznego, stanowiącym przesłankę uzasadniającą odstąpienie od kary taką treść, która uwzględniałaby szczególne znaczenie zasady proporcjonalności^[58]. Postulat ten pozostaje niezwykle istotny, gdyż nawet w orzecznictwie sądów administracyjnych częstokroć widoczne są podzielone stanowiska co do stosowania zasady proporcjonalności na gruncie ustawy o SENT.

Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił nawet uwagę na to, że badanie proporcjonalności nie może polegać na odwoływaniu się do wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP określa bowiem granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw i wolności konstytucyjnych, co, według Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazuje, że treść normy konstytucyjnej może dotyczyć tylko tych praw i wolności, które zostały zagwarantowane w ustawie zasadniczej. Z tego też względu norma wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie może „stanowić wyłączonego (samoistnego) wzorca kontrolnego przy badaniu zgodności z prawem”^[59] orzeczenia wydanego na podstawie ustawy o SENT. Przyznać jednak należy, że stanowisko to wyraża pogląd mniejszościowy, choć sądy administracyjne podejmują próbę wyjaśnienia braku możliwości zastosowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Dla przykładu w wyroku z 23 stycznia 2024 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „Ustawa o SENT przewiduje kary w różnej wysokości za przewidziane w niej naruszenia. Fakt ten wskazuje, że ustawodawca uwzględnił zasadę proporcjonalności przewidując kary za naruszenia przepisów SENT. Organ i sąd nie są uprawnione do wypowiedzania się w zakresie proporcjonalności, bowiem podmioty te musiałyby wkraczać w materię ustawową i w obszar stanowienia prawa, a nie jego stosowania, do którego są powołane”^[60]. Z taką argumentacją nie można się zgodzić, a to chociażby z uwagi na ogólną dyrektywę prowadzenia postępowania, płynącą z art. 12 ustawy Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którym to przepisem organ prowadząc postępowanie w sprawie winien kierować się m.in.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Wyrok NSA z 13 czerwca 2023 r., II GSK 1397/22, Lex nr 3601057; wyrok NSA z 1 marca 2022 r., II GSK 40/22, Lex nr 3606267.

⁶⁰ Wyrok NSA z 23 stycznia 2024 r., II GSK 1119/23, Lex nr 3702625.

zasadą proporcjonalności. Nadto, gdyby ustawodawca określając kary za naruszenie zgłoszenia SENT uwzględnił zasadę proporcjonalności, to brak byłoby możliwości do stosowania instytucji odstąpienia od nakładania kary opartej na pojęciach niedookreślonych i wymagających weryfikacji, a taka instytucja została w ustawie zagwarantowana.

W zdecydowanej jednak większości analizowanych orzeczeń sądów administracyjnych zwrócono uwagę na konieczność uwzględnienia wyrażonej w Konstytucji RP zasady proporcjonalności przy wykładni przesłanek odstąpienia od nałożenia kary^[61]. Właściwe bowiem odczytanie klauzul pojęć stanowiących przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary winno nastąpić z uwzględnieniem konstytucyjnych standardów płynących z zasady proporcjonalności.

Organy prowadzące postępowanie w przedmiocie nałożenia kary stosują dyrektywy wynikające wyłącznie z ustawy o SENT. Poza polem oceny pozostają przepisy innych ustaw, w tym m.in. Prawa przedsiębiorców. Naczelny Sąd Administracyjny podniósł nawet, że przepisy art. 10 i art. 11 Prawa przedsiębiorców mogą mieć zastosowanie wyłącznie do stanów faktycznych oraz norm, które kształtują status prawny przedsiębiorcy, a nie przepisów związanych z jego działalnością. Trudno byłoby, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego,

uznać, że nałożenie kary z tytułu naruszenia przepisów regulujących działalność przedsiębiorcy jest nałożeniem obowiązków, o jakich stanowi art. 10 i art. 11 Prawa przedsiębiorców. Nakładanie kar administracyjnych wiąże się z naruszeniem bezwzględnie obowiązujących przepisów, zatem w tym zakresie przedsiębiorca nie może mieć uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych podmiotów, którym mogą być wymierzane tego rodzaju kary, bowiem takie rozróżnienie prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa^[62].

Stosując regułę *lex speciali derogat legi generali*, przyjąć należy, że przepisy ustawy o SENT mają pierwszeństwo przed tymi wynikającymi z Prawa przedsiębiorców, lecz nie sposób zgodzić się z powyższym stanowiskiem

⁶¹ Wyrok NSA z 7 czerwca 2022 r., II GSK 171/19, Lex nr 3391259; wyrok NSA z 7 czerwca 2022 r., II GSK 338/19, Lex nr 3365264; wyrok NSA z 14 października 2021 r., II GSK 947/21, Lex nr 3264687; wyrok NSA z 14 Października 2021 r., II GSK 1260/21, Lex nr 3264597; wyrok NSA z 14 kwietnia 2023 r. II GSK 266/20, Lex nr 3562058.

⁶² Wyrok NSA z 31 sierpnia 2023 r., II GSK 544/20, Lex nr 3623992.

Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepis art. 10 ust. 2 Prawa przedsiębiorców co do zasady nie może mieć zastosowania przy ocenie podstawy do odstąpienia od nałożenia kary, chyba że przy rozpoznaniu sprawy powstaną wątpliwości co do stanu faktycznego, których prowadzący postępowanie organ nie będzie w stanie rozstrzygnąć przy użyciu dostępnych środków dowodowych. W takim bowiem przypadku powstałe wątpliwości faktyczne należy rozstrzygnąć na korzyść przedsiębiorcy^[63].

W orzecnictwie sądów administracyjnych wyłuszczone wprowadzie zostało, że przepis art. 11 ust. 1 Prawa przedsiębiorców stanowi zasadę *in dubio pro lebertate*, będącą w rzeczywistości zasadą przyjaznej interpretacji, lecz reguła ta może być stosowana dopiero w przypadku, gdy zostanie dokonana poprawna metodologicznie i logicznie wykładnia przepisu, w wyniku której pozostało kilka możliwych wyników wykładni, a każdy z nich może być uznany za prawidłowy. Dlatego też zasada, o której mowa w art. 11 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, „powinna być stosowana dopiero na ostatnim etapie wykładni, pełniąc funkcję dyrektywy kierunku interpretacji, a nie funkcję metody wykładni prawa, wyprzedzającej inne metody”^[64]. Wydaje się, że to właśnie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego znajdować powinno zastosowanie w przypadku postępowań prowadzonych w przedmiocie nałożenia kary za naruszenia obowiązków zgłoszenia SENT. Podkreślić również należy, że obowiązki płynące z ustawy SENT spoczywają w głównej mierze na podmiotach prowadzących działalność gospodarczą w zakresie handlu oraz przewozu towarów wrażliwych dla polskiej gospodarki. Osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej pojawić się może po stronie m.in. zużywającego podmiotu olejowego, lecz zazwyczaj przedsiębiorcy trudniący się handlem tym produktem biorą na siebie obowiązki zgłoszeniowe tegoż podmiotu końcowego. Tym samym, nie można mówić o naruszeniu konstytucyjnej zasady równości wobec prawa na żadnym etapie stosowania przepisów Prawa przedsiębiorców do stanów faktycznych objętych zgłoszeniem SENT.

W doktrynie przedmiotu wskazuje się także, że wywodząca się z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności adresowana jest nie tylko do ustawodawcy, lecz winna być także traktowana jako zasada stosowania prawa, gdyż winna się odnosić do nakładania kary administracyjnej stanowiącej najbardziej dotkliwy przykład ingerencji organu administracji publicznej w sferę praw i obowiązków podmiotu administrowanego

⁶³ Wyrok NSA z 12 lutego 2025 r., I OSK 19/25, Lex nr 3834141.

⁶⁴ Wyrok NSA z 5 lipca 2023 r., I GSK 1973/19, Lex nr 3591788.

w zakresie stosowania prawa^[65]. Zasada ta nakazuje podjęcie przez prawodawcę takich środków, które są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów oraz pozostają niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane^[66]. W odniesieniu do sankcji bezwzględnie oznaczonej zasada proporcjonalności może zostać zastosowana po uprzednim ustaleniu, że brak jest właściwej dla demokratycznego państwa prawa proporcji pomiędzy efektem wymierzonej kary pieniężnej a jej dolegliwością^[67]. W takim też przypadku uwzględnić należy konsekwencje wynikające z zasady proporcjonalności w aspekcie odnoszącym się do przesłanki niezbędności oraz celowości nałożenia kary pieniężnej, których źródłem jest art. 2 Konstytucji RP^[68].

5 | Zakończenie

Przewidziana w ustawie o SENT administracyjna kara pieniężna ma na celu podjęcie działań zabezpieczających prawidłowe wykonywanie obowiązków zgłoszeniowych, które zostały nałożone przepisami ustawy o SENT. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pokazuje jednak, że cel tej ustawy bywa jednak różnie interpretowany przez organy prowadzące postępowanie w przedmiocie nałożenia kary. Sądy administracyjne częstokroć nie ingerują w ustalenia organów celno-skarbowych odnośnie materiału dowodowego będącego podstawą badania ziszczenia się przesłanek odstąpienia od nałożenia kary ustawowej. W przypadkach, w których organ nie poczynił pogłębionych ustaleń co do stanu faktycznego oraz sytuacji przedsiębiorcy, brak jest bowiem możliwości dokonania obiektywnej oceny, czy ujawnione naruszenia ustawy o SENT sprzeciwiają się celom tego aktu normatywnego. Koniecznym wydaje się weryfikowanie przez sądy administracyjne czy pogłębiona analiza przypadku została dokonana w konkretnej

⁶⁵ Zob. Magdalena Śliwa-Wajda, „Zasada proporcjonalności przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych”, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Zofia Duniewska, Agnieszka Rabiega-Przyłęcka i Małgorzata Stahl (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 112-127.

⁶⁶ Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, Lex nr 33151; wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., K 34/98, OTK 1999/5, poz. 94

⁶⁷ Wyrok NSA z 5 lipca 2024 r., II GSK 388/24, Lex 3750292.

⁶⁸ Wyrok TK z 13 marca 2007 r., K 8/07, Lex nr OTK-A 2007/3/26; wyrok TK z 11 lutego 2014 r., P 24/12, Lex nr OTK-A 2014/2/9.

sprawie, na co wskazywałaby uregulowana w ustawie Prawo przedsiębiorców zasada proporcjonalności oraz zasada przyjaznej interpretacji przepisów. Oczywiście jest, że instytucja odstąpienia od nałożenia kary nie może być nagminnie stosowana, gdyż taka praktyka doprowadziłaby wręcz do zniekształcenia celu ustawy o SENT. Zwrócić jednak należy uwagę na konieczność stosowania w postępowaniu na gruncie ustawy o SENT także zasad płynących z przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców.

Bibliografia

- Komierzyńska Eliza, Marian Zdyb, „Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia*, nr 2 (2016): 161-179. <https://doi.org/10.17951/g.2016.63.2.161>.
- Smarż Joanna, „Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego” *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 505-528. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1075>.
- Śliwa-Wajda Magdalena, „Zasada proporcjonalności przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych”, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Zofia Duniewska, Agnieszka Rabiega-Przyłęcka, Małgorzata Stahl. 13-37. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.

