

**Weronika Szafrńska<sup>1</sup>**

Uniwersytet Śląski, Katowice

ORCID ID: 0000-0002-6903-8758

## ZMIANY W PRZEPISACH O KARACH PIENIĘŻNYCH ZA NIEPOWIADOMIENIE O ZBYCIU LUB NABYCIU POJAZDU JAKO PRZYKŁAD NIEDOPRACOWANEJ LEGISLACJI

### ABSTRACT

#### **Amendments to the provisions on financial penalties for failure to notify the disposal or acquisition of a vehicle as an example of underdeveloped legislation**

On January 1, 2024, the long-awaited changes to the Road Traffic Law came into force, imposing administrative fines on vehicle owners (former owners) for failure to notify about their purchase or sale. The penalty for failure to notify about the purchase of a vehicle has been replaced in the abovementioned regulations with a penalty for failure to register it. The penalty rates have also changed, and the obligation for co-owners to bear the penalty jointly and severally has been introduced. The legislator has also excluded the possibility of applying general provisions on penalties from Chapter IVA of the Polish Code of Administrative Procedure, including the possibility of waiving the imposition of a penalty. Although some of the changes should be assessed positively, some errors were highlighted in this article.

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, LL.M. (Heidelberg), adiunkt w Zespole Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach. Autorka publikacji z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Adres do kontaktu: weronika.szafranska@us.edu.pl.

**Keywords:** administrative fines, sale/purchase of a vehicle, vehicle registration, notification, administrative decision

**Słowa kluczowe:** kary administracyjne pieniężne, zbycie/nabycie pojazdu, rejestracja pojazdu, zawiadomienie, decyzja administracyjna

## 1. Wstęp

1 stycznia 2024 r. weszła w życie nowelizacja<sup>2</sup> ustawy – Prawo o ruchu drogowym<sup>3</sup> mająca na celu uregulowanie kwestii nakładania administracyjnych kar pieniężnych za niepowiadomienie o zbyciu lub nabyciu (obecnie także niezłożenie wniosku o rejestrację) pojazdu. Choć kilka wcześniejszych błędów legislacyjnych zostało poprawionych, nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że zmiany te dopracowane z nienależytą uwagą są odzwierciedleniem polskiego przysłowia: co nagle, to po diable.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie najważniejszych zmian wprowadzonych przez ustawodawcę w zakresie omawianych przepisów, a także ich skomentowanie. Należy jednak od razu zauważyć, że w niektórych przypadkach odnalezienie właściwego rozwiązania co do prawidłowości stosowania danej zmiany okazuje się bardzo trudne. Autorka oprócz komentarza do zmian postrzeganych jednoznacznie pozytywnie pragnie także wykazać, że niedopracowana zmiana w zakresie solidarnej odpowiedzialności i występujący na tym tle problem właściwości miejscowej organu, rezygnacja z możliwości odstąpienia od nałożenia kary i niejednoznaczne przepisy przejściowe są ewidentnymi błędami ustawodawcy.

Publikacja, jakkolwiek skierowana oczywiście do docelowego grona odbiorców periodyku, w którym się ukazuje, może okazać się także przydatna dla urzędników nakładających rzeczne kary.

W publikacji wykorzystano przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną oraz metodę historyczną, ukazując krótko proces kształtowania się zmian.

## 2. Krótko o pracach legislacyjnych

Ustawodawca na przestrzeni ostatnich lat przyzwyczał nas już do tzw. wrzutek ustawowych, tzn. sytuacji, w których do konkretnej ustawy nowelizującej, odnoszącej się do danego zagadnienia, dodaje się przepisy czasem w mniejszym stopniu związane z celem zmienianej ustawy. Podobnie odbyło się to w przypadku nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym w kontekście zmian wprowadzonych w karach za niezawiadomienie

<sup>2</sup> Zob. m.in. art. 2, art. 14–16 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia niektórych skutków kradzieży tożsamości (Dz.U. z 2023 r. poz. 1394; dalej także: ustawa zmieniająca).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1047; dalej: u.p.r.d.).

o zbyciu lub nabyciu pojazdu. Projekt rządowy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości wpłynął do laski marszałkowskiej bez zmian proponowanych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, dwa dni później dodano do tekstu autopoprawkę rozpatrywaną naprędce na etapie prac przed Komisją Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisją Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii<sup>4</sup>. Jak wskazano ogólnie w uzasadnieniu dla autopoprawki, jej zasadniczym celem było zapewnienie kierowcom i właścicielom pojazdów zniesienia biurokratycznych barier w zakresie związanym z ich obsługą<sup>5</sup>. Co ciekawe, ustawodawca wykazał się pewną dozą autorefleksji, podkreślając, że rozwiązania prawne nakładające na właścicieli pojazdów ww. kary, w perspektywie kilku lat ich stosowania, okazały się nieskuteczne oraz powodujące istotne niedogodności dla obywateli i organów jednostek samorządu terytorialnego. Niestety już wiadomo, że nie miał racji, konkludując, iż zaproponowana poprawka porządkuje obecny stan prawny i ma na celu ograniczyć obowiązki po stronie obywateli, a także uprościć i skrócić procedury administracyjne.

Zmiany w ww. ustawie objęły kwestie omawianych w artykule kar pieniężnych: ich wysokości, a także samego postępowania w sprawie wymierzenia, także związanym z tym zastąpieniem obowiązku zawiadomienia o nabyciu pojazdu obowiązkiem jego rejestracji również w przypadku niedopełnienia obwarowanym karą. Również na szybko, na etapie II czytania ustawy, dodano do niej art. 14–16 będące przepisami przejściowymi względem zmienionych przepisów o karach. Poprawione jeszcze na etapie prac przed komisją, już po zaledwie kilku miesiącach stosowania, uwiarydowiły niezbitcie, jak przygotowywana naprędce nowelizacja, zamiast pomagać stosującym przepisy, wprowadziła dodatkowe problemy, o czym w kolejnym podrozdziale. Ostateczny kształt przepisom o przedmiotowych karach nadały poprawki wprowadzone przez Senat<sup>6</sup>.

### 3. Najważniejsze zmiany ogólne

Do 31 grudnia 2023 r. obowiązek rejestracji pojazdów dotyczył jedynie tych sprowadzanych z zagranicy. Od 1 stycznia 2024 r. obowiązek ten został rozszerzony na wszystkie pojazdy, zrezygnowano jednocześnie z obowiązku zawiadomienia o nabyciu pojazdu. Zgodnie z wprowadzonym do prawa o ruchu drogowym art. 73aa właściciel pojazdu jest

4 Druk nr 3271: sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii o rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3271> [dostęp: 1 lipca 2024 r.].

5 Druk nr 3251-A: autopoprawka do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości, s. 1, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3251-A> [dostęp: 1 lipca 2024 r.].

6 Druk nr 3396: uchwała Senatu w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3396> [dostęp: 1 lipca 2024 r.].

obowiązany złożyć wniosek o jego rejestrację w terminie 30 dni od dnia nabycia pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dopuszczenia do obrotu przez organ Krajowej Administracji Skarbowej pojazdu sprowadzonego z terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej bądź sprowadzenia pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. W przypadku, gdy właścicielem pojazdu jest przedsiębiorca prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą w zakresie obrotu pojazdami, obowiązany jest on do złożenia wniosku o rejestrację pojazdu w terminie 90 dni. Słusznie ustawodawca wyłączył z powyższego obowiązku właścicieli nowych pojazdów będących przedsiębiorcami prowadzącymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą w zakresie obrotu pojazdami lub produkcji pojazdów – obowiązek rejestracji faktycznie powinien w takiej sytuacji spoczywać dopiero na podmiocie kupującym od przedsiębiorcy tenże pojazd. Jednocześnie doprecyzowano, że właściciel nie musi składać wniosku o rejestrację pojazdu nabytego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdy dokona zbycia tego pojazdu przed upływem terminów określonych w ustawie.

Warto w tym miejscu zwrócić jednak uwagę, że ustawodawca sformułował nowy obowiązek odmiennie od poprzedniego. W uchylonym już art. 71 ust. 7 u.p.r.d. była mowa o „obowiązku zarejestrowania pojazdu”, w art. 73aa ust. 1 u.p.r.d. ustawodawca używa określenia, że „właściciel pojazdu jest obowiązany złożyć wniosek o jego rejestrację”. Można zastanowić się, czy to celowa zmiana i nowy obowiązek, czy też wyraz niekonsekwencji ustawodawcy. W związku z dookreśleniem w art. 140mb ust. 3 i 4 u.p.r.d. skutków nieuzupełnienia wniosku w terminie należy uznać, że była to zamierzona zmiana.

Powyższy obowiązek zastąpił konieczność zawiadamiania o nabyciu pojazdu (zmieniony art. 78 ust. 2 pkt 1 u.p.r.d.). Zmianę tę należy uznać za pożądaną i zasadną. O ile bowiem zarejestrowanie zawierało w sobie zgłoszenie nabycia, o tyle w praktyce obywatele nie zdawali sobie sprawy, że zgłoszenie nabycia i rejestracji to nie to samo, i że nawet jeśli nie spełniają warunków do rejestracji pojazdu, np. z powodu braku badania technicznego, powinni i tak zawiadomić o nabyciu pojazdu, co uchroniłoby ich od nałożenia kary. W odwołaniach najczęstszymi powodami niezawiadomienia o nabyciu pojazdu były: brak możliwości pójścia do urzędu z powodu pracy – niemożność wzięcia urlopu, czy też zachorowanie na COVID-19<sup>7</sup>. Z uwagi jednak na fakt, że zgłoszenie nabycia było czynnością mniej sformalizowaną niż rejestracja, wszak można było dopełnić je poprzez wysłanie informacji pocztą, bez opłaty jak przy rejestracji. Takie wyjaśnienia nie były jednak uznawane przez organy II instancji za wystarczające do uchylecia decyzji o nałożeniu kary<sup>8</sup>.

W sytuacji braku obowiązku rejestracji wszystkich pojazdów tylko zgłoszenie nabycia zapewniało aktualizację danych w Centralnej Ewidencji Pojazdów, czego nieświadomi

7 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 stycznia 2024 r., III SA/Po 478/23, LEX nr 3669324; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 sierpnia 2023 r., III SA/Po 234/23, LEX nr 3602451; odnośnie do problematyki upływu terminu na zawiadomienie o zbyciu lub nabyciu pojazdu w okresie covidowym zob.: K. Januszkiewicz, *Stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia zawiadomienia o nabyciu lub zbyciu pojazdu w świetle ustawy covidowej – glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 28 kwietnia 2022 r.*, III SA/Wr 219/21, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 5, s. 79 i n.

8 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 grudnia 2023 r., III SA/Łd 626/23, LEX nr 3655555; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2023 r., III SA/Łd 633/23, LEX nr 3663807.

tego obowiązku obywatele często nie robili. Brak aktualnych danych w tym rejestrze niósł ze sobą wiele problemów, jak np. nakładanie mandatów na osoby niebędące już właścicielami pojazdów czy problemy z ustaleniem właścicieli, których można było obciążyć kosztami za dozór pojazdu w przypadku jego usunięcia z drogi np. w przypadku pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu, i w innych sytuacjach (art. 130a u.p.r.d.).

Bardzo uciążliwym problemem przy poprzednim brzmieniu przepisów było w tym zakresie otrzymywanie mandatów nałożonych przez funkcjonariuszy służb za granicą, którzy, dysponując jedynie nieaktualnymi danymi z polskiej CEP, przesyłali je często pod adres osoby, na którą pojazd był zarejestrowany. Zmiana przepisów w tym zakresie w pewnym stopniu zapewne ukróci te nieprawidłowości.

Ustawodawca doprecyzował także kwestię organu właściwego dla zawiadomienia o zbyciu pojazdu – od 1 stycznia 2024 r. jest nim starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania (siedzibę) lub czasowego zamieszkania, a jeżeli właścicielem jest przedsiębiorstwo wielozakładowe lub inny podmiot, w skład którego wchodzi wydzielone jednostki organizacyjne – starosta właściwy ze względu na miejsce rejestracji pojazdu. O ile kwestia organu właściwego w przypadku osoby fizycznej jako właściciela nie budziła wątpliwości (tu zawsze właściwy był organ ze względu na miejsce zamieszkania), te pojawiały się w odniesieniu do przedsiębiorców. Problem ten był w starym stanie prawnym rozstrzygany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Rozpatrując wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość, NSA skonstatował, że organem właściwym do przyjęcia zawiadomienia o zbyciu pojazdu jest organ rejestracji pojazdu, ponieważ organ ten, rejestrując pojazd, tworzy indywidualne teczki pojazdu, tzw. akta pojazdu, które przechowuje się według numerów rejestracyjnych pojazdów. Zatem w celu zachowania ciągłości prowadzenia akt zawiadomienie należy złożyć do organu rejestrującego pojazd<sup>9</sup>. Ustawa została w tym zakresie zmieniona zgodnie z powyższym orzeczeniem. I jakkolwiek przepis ten jest kompatybilny z przepisem art. 73 ust. 2 u.p.r.d., zgodnie z którym „rejestracji pojazdu, którego właścicielem jest przedsiębiorstwo wielozakładowe lub inny podmiot, w skład którego wchodzi wydzielone jednostki organizacyjne, może dokonać starosta właściwy ze względu na siedzibę zakładu lub jednostki, na wniosek kierownika zakładu lub wydzielonej jednostki organizacyjnej upoważnionego przez właściciela”, o tyle nie zmieniono jednak przepisów odnoszących się do właściwości w przypadku nakładania administracyjnych kar pieniężnych za niezawiadomienie o zbyciu pojazdu. Jeśli zatem przedsiębiorca dokona zawiadomienia o zbyciu pojazdu z przekroczeniem ustawowego terminu, decyzję w sprawie nałożenia kary pieniężnej wyda organ właściwy ze względu na miejsce jego siedziby (już nie siedziby oddziału, który nie ma zdolności prawnej). Może to rodzić pewne problemy organizacyjne – pożądane jest bowiem w takiej sytuacji kontrolowanie oddziałów w zakresie składania zawiadomień o zbyciach pojazdów.

Słusznie ustawodawca doprecyzował, że w przypadku współwłasności pojazdu dla skuteczności zawiadomienia o zbyciu pojazdu wystarczające jest zawiadomienie przez jednego ze współwłaścicieli pojazdu (art. 78 ust. 2b u.p.r.d.). Brak powyższego przepisu był bowiem poczytywany jako próba dodatkowego zasilenia kasy jednostki samorządu

<sup>9</sup> Postanowienie NSA z dnia 1 grudnia 2020 r., I OW 97/20, LEX nr 3122008.

terytorialnego – wielu współwłaścicieli pojazdów nie dokonywało zawiadomienia o jego zbyciu, będąc przekonanymi, że wystarczy, iż zrobił to drugi współwłaściciel. Na takie rozwiązanie wskazywały w ich ocenie zasady logiki i kwestia racjonalności prawodawcy, która jednak w tym aspekcie znalazła wyraz dopiero wraz z omawianą nowelizacją. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że nie ma w ustawie regulacji odnoszącej się do zbycia jedynie części pojazdu. Wydaje się jednak, że w takim przypadku zbywający również winien dokonać zawiadomienia, co było przyjmowane przez większość organów także w poprzednim stanie prawnym – informacja o zmianie udziałów musi bowiem zostać odzwierciedlona w ewidencji pojazdów.

#### 4. Zmiany w zakresie administracyjnych kar pieniężnych<sup>10</sup>

Najwięcej problemów od 1 stycznia 2024 r. budzi stosowanie zmienionych przepisów o karach za niepowiadomienie o zbyciu czy rejestracji pojazdu<sup>11</sup>. Za pozytywny krok należy uznać w ocenie autorki ustalenie sztywnej wysokości kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku rejestracji pojazdu oraz zawiadomienia o zbyciu pojazdu. Dotychczasowe widełki (od 200 do 1 tys. zł) przysparzały organom nakładającym kary wielu problemów interpretacyjnych. W skali kraju zdarzało się, że zarówno organy I, jak i II instancji przyjmowały różne kryteria dla dookreślenia wysokości kary<sup>12</sup>. Trudno mówić w takim przypadku o pewności prawa. Jak wskazał sam ustawodawca w uzasadnieniu zmian ustawowych<sup>13</sup> w celu zapewnienia równego traktowania właścicieli pojazdów oraz uproszczenia postępowań, poprawka wprowadza karę pieniężną w wysokości 500 zł dla właściciela pojazdu, który w terminie 30 dni nie złożył wniosku o rejestrację pojazdu, oraz 250 zł dla właściciela pojazdu zarejestrowanego, który nie zawiadomił starosty o zbyciu pojazdu, a także 1 tys. zł dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie obrotu pojazdami (art. 140mb u.p.r.d.). Niestety zmieniony art. 140mb rodzi jeszcze więcej wątpliwości interpretacyjnych, aniżeli występowało przed zmianą.

<sup>10</sup> Ogólnie o tego rodzaju karach zob.: L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne, Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, *passim*; R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021, *passim*; *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, *passim*.

<sup>11</sup> W odniesieniu ogólnie do zgodności tychże przepisów z Konstytucją RP zob.: P. Sadowski, M.P. Gapski, *Standardy konstytucyjne a kara pieniężna za naruszenie obowiązku zawiadomienia starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6, s. 225 i n.

<sup>12</sup> Zob. decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 2021 r., SKO 4143/27/21, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2021, nr 2, s. 19 i n.; decyzja SKO w Ostrołęce z dnia 11 marca 2024 r., SKO 4114/39/2024, LEX nr 3707174; wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2023 r., III SA/Kr 1395/23, LEX nr 3653343; wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 września 2023 r., III SA/Kr 240/23, LEX nr 3612652; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2023 r., III SA/Po 936/22, LEX nr 3502774; wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 lipca 2022 r., III SA/Łd 372/22, LEX nr 3391545; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 lipca 2022 r., II SA/Gl 535/22, LEX nr 3398075; wyrok w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2021 r., VII SA/Wa 2261/20, LEX nr 3178790.

<sup>13</sup> Druk nr 3251-A: Autopoprawka do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia niektórych skutków kradzieży tożsamości, s. 1–2, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3251-A> [dostęp: 1 lipca 2024 r.].

Po pierwsze, uwagę zwraca kwestia wprowadzenia do przepisów możliwości karania *de facto* dwa razy za to samo przewinienie. Zgodnie z art. 140mb ust. 5 u.p.r.d. jeśli nie złożony wniosek o rejestrację w terminie 180 dni od dnia, w którym miało to zostać dokonane (m.in. 30 dni od dnia nabycia na terytorium RP czy sprowadzenia z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej), organ właściwy nakłada karę pieniężną w wysokości 1 tys. zł (osoba fizyczna) bądź 2 tys. zł (przedsiębiorca). Zdaje się, że przy tak sformułowanym przepisie organ nakładający karę za niezarejestrowanie po 30 dniach (90 dla przedsiębiorców prowadzących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą w zakresie obrotu pojazdami) winien jednocześnie pouczyć ukarane- go, że niezastosowanie się do ww. przepisu będzie oznaczało nałożenie kolejnej kary. W praktyce często jednak zdarzy się, przy ogromnej liczbie postępowań w sprawach nakładania kar, że organy I instancji „nie wyrobią się” z nałożeniem kary przed upływem 210/270 dni od daty nabycia (30 dni na zarejestrowanie + 180 dni, o których mowa wyżej; 90 dni na zarejestrowanie + 180 dni). Czy w takiej sytuacji organ będzie zobligowany do nałożenia od razu podwójnej kary (500 zł + 1 tys. zł; 1 tys. zł + 2 tys. zł)? Zdaje się, że stanowiska w tej kwestii mogą być odmienne, bowiem przy tak zarysowanych stanach faktycznych nastąpi jednak pewne zróżnicowanie sytuacji ukaranych: jedni, którzy wcześniej otrzymają karę za niezarejestrowanie w terminie 30 lub 90 dni, przy otrzymaniu stosownego pouczenia będą już świadomi, że może grozić im jeszcze podwójna kara. Osoby (podmioty), w przypadku których organy nie zdążą wydać pierwszej decyzji o ukaraniu, mogą być zaskoczone podwójną wysokością kary. Oczywiście można przywoływać w tym miejscu paremię *ignorantia iuris nocet*, jednak jak wskazano już wyżej, liczba spraw prowadzonych w organach w sprawie nałożenia kar wskazuje niezbicie, że obywatele wciąż żyją w głębokiej (błogiej?) nieświadomości co do konieczności zawiadomienia o zbyciu, nabyciu (tu przynajmniej do 31 grudnia 2023 r.) czy obowiązku rejestracji pojazdu. Pytaniem otwartym pozostaje także, czy zwiększenie wysokości kary, przynajmniej w niektórych sytuacjach, wpłynie na zwiększenie poziomu wiedzy prawnej społeczeństwa.

Kolejne problemy może przysparzać treść art. 140mb ust. 3 i 4 u.p.r.d., zgodnie z którymi „kto będąc właścicielem pojazdu obowiązany do złożenia wniosku o rejestrację pojazdu pomimo wezwania nie uzupełnia braków złożonego wniosku w wyznaczonym terminie, podlega karze pieniężnej, o której mowa odpowiednio w ust. 1 albo 2; Kary pieniężnej, o której mowa w ust. 3, nie nakłada się, jeżeli termin na uzupełnienie braków złożonego wniosku o rejestrację pojazdu upływa odpowiednio przed upływem terminu, o którym mowa w art. 73aa ust. 1 albo 3”. W ocenie autorki należy przyjąć, że jeżeli właściciel złoży zawiadomienie o zbyciu pojazdu na przykład w 30. (90.) dniu terminu, po czym organ wezwie go do uzupełnienia braku formalnego w terminie co najmniej siedmiu dni i brak ten zostanie uzupełniony, organ nie powinien nakładać kary – stosowne będzie zatem uznanie, że termin na zarejestrowanie pojazdu w sytuacji złożenia niekompletnego, acz uzupełnionego na wezwanie organu wniosku, ulega „przedłużeniu”. Drugi z przytoczonych wyżej akapitów wydaje się oczywisty. Można jedynie zastanawiać się, czy przy nieuzupełnieniu braku w wyznaczonym przez organ terminie, jeśli jednak nie upłynął jeszcze ustawowy termin na zarejestrowanie pojazdu, można przyjąć także wniosek uzupełniony po wyznaczonym terminie (obok oczywiście dopuszczenia złożenia

nowego wniosku). Zdaje się, że w praktyce organy nie będą przysparzały sobie dodatkowej pracy, także informacyjnej, i przyjmą również drugi wariant.

Choć dotychczasowy brak przepisów o solidarnym ponoszeniu kar przez współwłaścicieli wprowadził wiele problemów interpretacyjnych przy ich nakładaniu<sup>14</sup>, to dodanie jakże prostego w swoim przekazie ust. 7 do art. 140mb u.p.r.d., zgodnie z którym „kary pieniężne współwłaściciele pojazdu ponoszą solidarnie”, wydaje się doskonałym przykładem wylania dziecka z kąpielą. Żaden z twórców nowelizacji (i zajmujących się nią na kolejnych etapach) nie zastanowił się dłużej, jakie konsekwencje przyniesie tak sformułowany przepis bez jednoczesnego dookreślenia kwestii właściwości organów. Już na pierwszy rzut oka widać, jak problematyczna będzie kwestia solidarnej odpowiedzialności w sytuacji, gdy współwłaściciele mieszkają na terenach podlegających właściwości innych organów (starostów/prezydentów miast). Ustawodawca zdaje się zapomniał przy tworzeniu przepisów, że postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej jest postępowaniem odrębnym od postępowania rejestracyjnego i zarazem postępowaniem, w którym właściwość miejscowa organu jest ustalana na podstawie przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>15</sup>. Przy obecnym stanie legislacji problem ten zdaje się nierozwiązywalny. Trudno określić, jakie rozwiązanie przyjmą w tej sytuacji organy. Wydanie decyzji także względem współwłaściciela pojazdu mieszkającego jednak na obszarze właściwości innego organu naraża decyzje w tej części na stwierdzenie nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. Być może niektóre organy przyjmą zasadę: kto pierwszy, ten lepszy? Wydaje się, że na razie organy I instancji będą traktować jako strony postępowania wszystkich współwłaścicieli, nie zwracając uwagi na kwestie właściwości. Konieczna jest tu zmiana przepisów na przykład w kierunku zniesienia właściwości miejscowej dla tych przypadków, tj. przyjęcie, że organem właściwym dla nakładania kar jest organ, przed którym dokonano rejestracji pojazdu. Na marginesie należy zauważyć, że przepisy o solidarnej odpowiedzialności mogą być stosowane jedynie w postępowaniach wszczętych po 1 stycznia 2024 r.

Za negatywną dla obywateli (pozytywną dla urzędników?) zmianę należy uznać dodanie przepisu wyraźnie wyłączającego stosowanie przy nakładaniu omawianych kar przepisów art. 189d–189f k.p.a. (art. 140n ust. 6 u.p.r.d. zmieniony art. 2 pkt 10 lit. b ustawy zmieniającej)<sup>16</sup>. W samym orzecznictwie sądów administracyjnych można znaleźć przykłady odmiennego podchodzenia do kwestii stosowania takich instytucji jak miarowanie kary czy odstąpienie od niej<sup>17</sup>. Ustawodawca, wyłączając stosowanie ww. przepisów, chciał zapewne w ten sposób przeciąć węzeł gordyjski, którym w tym wypadku była

<sup>14</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 kwietnia 2023 r., III SA/Łd 872/22, LEX nr 3527017.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.; dalej: k.p.a.).

<sup>16</sup> Tak też: K. Januskiewicz, *Charakter normatywny pieniężnej kary administracyjnej za brak złożenia wniosku o rejestrację pojazdu przez właściciela w świetle art. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia niektórych skutków kradzieży tożsamości*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 11, s. 37 i n.

<sup>17</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 marca 2023 r., III SA/Kr 1307/22, LEX nr 3548639; wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 lipca 2022 r., III SA/Łd 372/22, LEX nr 3391545; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 maja 2021 r., III SA/Po 701/20, LEX nr 3178283; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2021 r., VII SA/Wa 2261/20, LEX nr 3178790.



odmienna wykładnia stosowana przez sądy i organy, jednocześnie jednak znów postąpił zbyt pochopnie. Po pierwsze, nowy obowiązek rejestracji (złożenia kompletnego wniosku) jest bardziej rygorystyczny i trudniejszy w realizacji, zaś odpowiedzialność za jego niedopełnienie stanie się absolutna: nawet wystąpienie siły wyższej (art. 189e k.p.a.) nie będzie zwalniało z obowiązku zapłacenia kary. Z kolei w sytuacji, gdy kara jest określona sztywno, nie będzie już miało znaczenia, czy ktoś spóźnił się pierwszy raz czy drugi, czy robi to nagminnie – w poprzednim stanie prawnym przy stosownych widełkach wysokości kary takie sytuacje można było niuansować właśnie wysokością kary. Obecny kształt przepisów i brak możliwości odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej uwidaczniają czysto fiskalny charakter tychże kar, a chyba nie tak powinny wyglądać przepisy w nowoczesnym demokratycznym państwie prawa. Jednocześnie ustawodawca nie wyłączył stosowania art. 189c k.p.a., o czym jeszcze niżej.

Zdaje się, że przypadłością polskiej legislacji jest także tworzenie skomplikowanych przepisów przejściowych, które zamiast ułatwiać stosowanie różnych stanów prawnych, jeszcze bardziej zaciemniają obraz. Nie inaczej było w przypadku karania za niezawiadomienie o zbyciu czy niezarejestrowanie pojazdu. W ustawie zmieniającej przepisy przejściowe to art. od 14 do 16, zgodnie z którymi: „W przypadku gdy pojazd został: 1) sprowadzony z terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej, 2) sprowadzony z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, 3) nabyty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – przed dniem 1 stycznia 2024 r., do spraw związanych z rejestracją oraz zawiadamianiem o zbyciu albo nabyciu pojazdu stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu dotychczasowym” (art. 14); „Do postępowań o rejestrację pojazdów, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2024 r., stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu dotychczasowym” (art. 15); „Do postępowań w sprawach nakładania kar pieniężnych, o których mowa w art. 140mb ustawy zmienianej w art. 2, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2024 r., stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu dotychczasowym” (art. 16).

Choć na pierwszy rzut oka powyższe przepisy mogą wydawać się klarowne, ich wykładnia, szczególnie przy zestawieniu ze sobą art. 14 z art. 16, stwarza wątpliwości co do tego, który ze stanów prawnych: tzw. stary (tj. przed 1 stycznia 2024 r.) czy nowy stosować w postępowaniach o wymierzenie ww. kar.

Dla pewnego uporządkowania warto przytoczyć kilka możliwych stanów faktycznych. Kilka sytuacji nie powoduje problemów. Jeśli zbycie, nabycie pojazdu nastąpiły jeszcze w 2023 r., termin na powiadomienie o zbyciu czy nabyciu upłynął też w 2023 r., organ I instancji wszczął i przeprowadził wtedy postępowanie, wydając decyzję. Nawet jeśli strona złożyła odwołanie w 2024 r., organy II instancji orzekają w oparciu o poprzednio obowiązujący stan prawny (wynika to wprost z art. 16 ustawy zmieniającej). Brak rejestracji pojazdu nie może w takim układzie zostać usankcjonowany karą, bo zmienione przepisy o karaniu w tym przypadku jeszcze oczywiście nie obowiązywały. Podobnie, gdy decyzja pierwszoinstancyjna została wydana już w 2024 r. Jeśli zbycie lub nabycie pojazdu nastąpiły jeszcze w 2023 r., wtedy też minął termin na powiadomienie organu, lecz organ I instancji wszczął i przeprowadził postępowanie już w 2024 r., to stosuje on (podobnie jak później organ II instancji) przepisy dotychczasowe, choć podstawą

w przepisach przejściowych będzie już art. 14 ustawy zmieniającej. Jednocześnie należy zastanowić się, jaka była intencja ustawodawcy w niewyłączeniu ze stosowania art. 189c k.p.a., zgodnie z którym: „Jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony”. Czy w takiej sytuacji organ będzie zobligowany do oceny, które z przepisów jako względniejsze dla strony powinien zastosować i jednak nakładać kary na podstawie przepisów nowych? Zdaje się, że właściwsze byłoby w takiej sytuacji uznanie, że art. 14 ustawy zmieniającej stanowi w istocie *lex specialis* wyłączający stosowanie art. 189c k.p.a.

Co jednak w przypadku, gdy podmiot dokonał zbycia bądź nabycia pojazdu jeszcze w 2023 r., jednak termin na powiadomienie o jego zbyciu, nabyciu czy rejestracji (złożeniu wniosku) minął już w 2024 r.? Artykuł 16 odnosi się tylko do wszczętych postępowań w sprawach nałożenia kary. Z jednej strony można dokonać szerokiej wykładni art. 14, tj. przyjąć, że użyte w nim określenie „do spraw związanych z rejestracją oraz zawiadamianiem o zbyciu albo nabyciu pojazdu” dotyczy także postępowań w sprawie wymierzania kar za niezawiadomienie organów w terminie o powyższych czynnościach bądź za niezłożenie wniosku o rejestrację pojazdu. W takim wypadku stosowałyby się przepisy dotychczasowe, a zatem na przykład niezarejestrowanie (niezłożenie wniosku o rejestrację) pojazdu kupionego w 2023 r., gdy termin (30 lub 90 dni zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami) na złożenie wniosku o rejestrację upływał już w 2024 r., nie byłoby obwarowane karą, bo nie istniał wtedy obowiązek rejestracji wszystkich pojazdów (złożenia wniosku). Jeśli podmiot zbył pojazd pod koniec 2023 r. i nie powiadomił o tym fakcie organu w 2024 r., stosując przepisy dotychczasowe, należałoby nałożyć na niego karę, zgodnie z przepisami obowiązującymi jeszcze w 2023 r. Podobnie w przypadku, gdy termin na zawiadomienie o nabyciu pojazdu upływałby w 2024 r. – kara mogłaby zostać nałożona zgodnie ze „starymi” przepisami, tj. mówiąc ogólnie – według reżimu prawnego, w którym powstał obowiązek<sup>18</sup>.

Z drugiej jednak strony zdaje się, że właściwszym krokiem byłoby w tym wypadku powiązanie odpowiedzialności podmiotu z terminem, w którym wystąpił sam delikt polegający na niepowiadomieniu o zbyciu bądź braku złożenia wniosku o rejestrację. Jeśli zatem nabycie pojazdu nastąpiło w 2023 r., jednakże termin na zgłoszenie upływał w 2024 r., można uznać, że skoro zgodnie z nowymi przepisami nie istnieje już obowiązek zawiadamiania o nabyciu pojazdu, organy nie będą miały już możliwości nałożenia kary – można uznać, że termin na zgłoszenie nabycia pojazdu zakupionego w grudniu 2023 r. przestaje biec. W przypadku zbycia pojazdu jeszcze w 2023 r., jeśli termin na zawiadomienie o tym zdarzeniu upływał w 2024 r., a zatem delikt powstał już w 2024 r. można, zgodnie z tą koncepcją, zastosować przepisy nowe. Problematiczny byłby w tym wypadku także fakt niewystąpienia z wnioskiem o rejestrację pojazdu kupionego w 2023 r., jeśli termin na jego rejestrację upływał w 2024 r. Stosując wykładnię opartą na dacie samego deliktu, organ winien w takim wypadku nałożyć karę za niezłożenie wniosku o rejestrację pojazdu, mimo że w 2023 r. taki obowiązek względem wszystkich

<sup>18</sup> Zob. decyzja SKO w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2024 r., SKO-4203/148/2024, LEX nr 3707236.

pojazdów jeszcze nie istniał (a tylko względem tych sprowadzanych z krajów UE). W opisanych przypadkach należałoby przyjąć zatem reżim prawny obowiązujący w momencie, w którym upływał termin na dokonanie zawiadomienia czy złożenie wniosku o rejestrację.

Wręcz niemożliwe wydaje się przesądzenie, która z powyższych koncepcji jest „właściwsza”. Obie bowiem można uzasadnić w racjonalny sposób. Z zestawienia powyższych możliwości wynika niezbicie, że tworząc naprędce przepisy przejściowe, ustawodawca wpadł w pułapkę ewidentnej luki w przepisach. Niestety błąd ten doprowadzi do rozjechania linii orzeczniczej organów, którą, jeśli przepisy nie zostaną uzupełnione, będzie musiało wypełnić orzecznictwo sądów administracyjnych. Do tego jednak jeszcze długa droga, podczas gdy liczba postępowań w sprawach nakładanych kar wciąż rośnie.

## 5. Zakończenie

Jak wynika z powyższych rozważań, nowelizacja ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie zapisze się w annałach jako nowelizacja udana. Już teraz organy I instancji stosujące nowe przepisy zgłaszają uwagi przede wszystkim co do problematyki solidarnego nakładania kar oraz właściwej interpretacji przepisów przejściowych. Luki w nowych przepisach oraz nieprzemyślane, dodawane naprędce przepisy przejściowe doprowadzają do chaosu w organach administracji, tj. do niejednolitej wykładni, i przez to odmiennego stosowania. Jedynym rozwiązaniem wydaje się szybka nowelizacja przepisów i rozstrzygnięcie w ten sposób piętrzących się wątpliwości. Negatywnie należy także zdaniem autorki ocenić przejście ustawodawcy w stronę fiskalnego, represyjnego charakteru<sup>19</sup> nakładanych kar poprzez pozbawienie możliwości zastosowania przez organy instytucji odstąpienia. To właśnie w sytuacji, gdy kara jest oznaczona ściśle, a nie pozostawiona dyskrecjonalnej władzy organu w ramach różnych zakresów („widełek”), rozstrzygnięcie o ewentualnym odstąpieniu byłoby łatwiejsze.

Należy zatem postulować jak najszybsze zmiany. Po pierwsze, dodać przepis rozwiewający wątpliwości co do organu właściwego dla nałożenia kary w przypadku solidarnej odpowiedzialności współwłaścicieli – być może należałoby dookreślić tu jednolicie organ rejestracji pojazdu. Po drugie, powinno się także optować za przywróceniem możliwości stosowania w sprawach omawianych kar art. 189f oraz 189e k.p.a. traktujących o odstąpieniu od nałożenia kary oraz niekaraniu w przypadku wystąpienia siły wyższej. Zmiany wymaga także art. 140mb ust. 5 u.p.r.d., w którym przewidziano podwójne karanie za niezłożenie wniosku o rejestrację w terminie 180 dni m.in. od dnia zakupu. Wyznając zasadę, że kary nie powinny mieć jednak charakteru represyjnego, zaś nie wszystkie osoby zostaną wcześniej powiadomione o pierwotnej karze (nie otrzymają jeszcze zawiadomienia o wszczęciu tego postępowania), należałoby optować za zmianą przepisu i wprowadzeniem powtórnego karania w przypadku „niezareagowania” na pierwotnie nałożoną karę. To znaczy, jeśli ktoś pomimo otrzymania decyzji o nałożeniu pierwszej

<sup>19</sup> Zob. H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 43, s. 160 i n.

kary nadal nie zarejestrowałby pojazdu, dopiero wtedy powinno się nałożyć na niego kolejną karę. Kwestia długiego procedowania przez organy w sprawie pierwszej kary nie powinna być tu kontrargumentem.

Odnosnie do nieprawidłowo skonstruowanych przepisów przejściowych zdaje się, że zanim niniejsza publikacja ukaże się w druku, problematyka stosowania stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2024 r. i po tej dacie będzie już mniej paląca. Należy jednak postulować taką wykładnię tychże przepisów przez urzędników, aby prowadzić jak najmniej postępowań w sprawie nałożenia omawianych kar.

## Bibliografia

- Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015.
- Januszkiewicz K., *Charakter normatywny pieniężnej kary administracyjnej za brak złożenia wniosku o rejestrację pojazdu przez właściciela w świetle art. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 11.
- Januszkiewicz K., *Stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia zawiadomienia o nabyciu lub zbyciu pojazdu w świetle ustawy covidowej – glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 28 kwietnia 2022 r., III SA/Wr 219/21*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 5.
- Kisilowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 43.
- Sadowski P., Gapski M.P., *Standardy konstytucyjne a kara pieniężna za naruszenie obowiązku zawiadomienia starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6.
- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.
- Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021.