

**Celina Siermińska-Warczak**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0002-1823-6658

celinasw@ukw.edu.pl

## **Problemy w zakresie orzekania o administracyjnej karze pieniężnej za brak zawiadomienia o zbyciu pojazdu po nowelizacji Prawa o ruchu drogowym**

### **Wstęp**

Od 1 stycznia 2024 r. obowiązują nowe zasady odpowiedzialności administracyjnej za niezawiadomienie przez właściciela pojazdu zarejestrowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej właściwego starosty o zbyciu tego pojazdu w terminie nieprzekraczającym 30 dni<sup>1</sup>. Wprowadzone zmiany dotyczą w szczególności wysokości administracyjnej kary pieniężnej, która może zostać nałożona na podmiot, który dopuścił się takiego naruszenia. Obecnie brak jest również możliwości zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu. W toku orzekania przez organy administracji publicznej o karach pieniężnych za zaniechanie wskazanego obowiązku mogą pojawić się uzasadnione wątpliwości dotyczące tego, jakie zasady odpowiedzialności stosować w stosunku do podmiotów, które dopuściły się naruszenia prawa przed wejściem w życie znowelizowanych przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>2</sup>. Przepisy intertemporalne, ze względu na sposób ich zredagowania, nie są bowiem jednoznaczne.

Niniejsze opracowanie ma na celu analizę obowiązujących przepisów międzyczasowych, z uwzględnieniem regulacji ogólnych zawartych w ustawie z dnia 4 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>. Na jej podstawie podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, przepisy jakiej ustawy stosować w sytuacji, gdy podmiot dopuścił się naruszenia prawa przed

<sup>1</sup> Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości (Dz.U. poz. 1394 ze zm.), dalej jako ustawa nowelizująca.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 1047 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 572, dalej jako k.p.a.

wejściem w życie znowelizowanych przepisów Prawa o ruchu drogowym, a postępowanie w sprawie nałożenia na niego administracyjnej kary pieniężnej za ten czyn zostało wszczęte po 31 grudnia 2023 r.

## Historia regulacji

Obowiązek zgłoszenia zbycia pojazdu do odpowiedniego organu nie jest obowiązkiem nowym. Już w Prawie o ruchu drogowym z 1983 r.<sup>4</sup> na właścicieli pojazdów zarejestrowanych lub zgłoszonych do ewidencji prowadzonej przez wojewodę nałożono obowiązek zawiadomienia w ciągu 30 dni właściwego naczelnika gminy o nabyciu lub zbyciu takiego pojazdu<sup>5</sup>. Obowiązek ten został powtórzony w Prawie o ruchu drogowym z 1997 r., który początkowo stanowił, że właściciel pojazdu zarejestrowanego jest obowiązany zawiadomić w terminie nie przekraczającym 30 dni kierownika rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej (a od 4 kwietnia 2003 r. – starostę) o nabyciu lub zbyciu pojazdu. Za naruszenie tego obowiązku do 1 stycznia 2020 r. przewidziana była wyłącznie odpowiedzialność za wykroczenie, określona w art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń<sup>6</sup>, a czyn ten był zagrożony karą grzywny do 3000 zł albo karą nagany.

Od 1 stycznia 2020 r. do Prawa o ruchu drogowym zostały dodane art. 140mb i art. 140n<sup>7</sup>, które za niedopełnienie powyższego obowiązku przewidują odpowiedzialność administracyjną. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, zmiany te były wynikiem zarzutów formalnych Komisji Europejskiej dotyczących uchybienia zobowiązaniom transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>8</sup>, dotyczących m.in. braku sankcji za niezarejestrowanie importowanego pojazdu oraz niewyrejestrowanie pojazdu wycofanego z eksploatacji<sup>9</sup>. Komisja uznała, że Rzeczpospolita Polska nie zapewniła skutecznego stosowania art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/53/WE, a tym samym uchybiła obowiązkowi wynikającemu z art. 4 ust. 3 traktatu o Unii Europejskiej przez brak kar mających zastosowanie w przypadku naruszenia obowiązków zarejestrowania pojazdu sprowadzanego do

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 6, poz. 35 ze zm.).

<sup>5</sup> Art. 60 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 2119.

<sup>7</sup> Przepisy te zostały dodane na podstawie art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1579).

<sup>8</sup> Dz.U. UE L z 2000 r., Nr 269, s. 34 ze zm.

<sup>9</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3495, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3495> (data dostępu: 9.08.2024).

Polski oraz niepoinformowania właściwego organu o nabyciu lub zbyciu pojazdu w terminie 30 dni<sup>10</sup>. Wprowadzone zmiany miały zatem na celu poprawę warunków legalnego obrotu pojazdami i referencyjności danych gromadzonych w centralnej ewidencji pojazdów.

Zgodnie z tymi regulacjami kto, będąc właścicielem pojazdu zarejestrowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wbrew przepisowi art. 78 ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym nie zawiadamia starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu, podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 zł do 1000 zł. Ustalając wysokość kary pieniężnej, należało uwzględnić zakres naruszenia, powtarzalność naruszeń oraz korzyści finansowe uzyskane z tytułu naruszenia ustawy<sup>11</sup>. Jednocześnie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, w sprawach dotyczących nakładana kar pieniężnych na podstawie przepisów Prawa o ruchu drogowym należało stosować instytucję odstąpienia od wymierzenia kary uregulowaną w art. 189f k.p.a.<sup>12</sup> Organem właściwym do orzekania w sprawie kary jest starosta, a organem odwoławczym – właściwe samorządowe kolegium odwoławcze.

## **Nowe zasady odpowiedzialności obowiązujące od 1 stycznia 2024 r.**

Od 1 stycznia 2024 r. zasady odpowiedzialności administracyjnej za powyższe naruszenia uległy zmianie. Ustawodawca w szczególności zniósł obowiązek zgłoszenia nabycia pojazdu i zastąpił go obowiązkiem złożenia wniosku o rejestrację pojazdu w terminie 30 dni od nabycia pojazdu. Pozostał natomiast obowiązek zgłoszenia zbycia pojazdu zarejestrowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie nieprzekraczającym 30 dni u starosty właściwego ze względu na miejsce zamieszkania (siedzibę) lub czasowego zamieszkania, a jeżeli właścicielem jest przedsiębiorstwo wielozakładowe lub inny podmiot, w skład którego wchodzi wydzielone i jednostki organizacyjne – u starosty właściwego ze względu na miejsce rejestracji pojazdu<sup>13</sup>. Doprecyzowano także, że w przypadku współwłasności pojazdu dla skuteczności zawiadomienia o zbyciu pojazdu wystarczającym jest zawiadomienie przez jednego ze współwłaścicieli pojazdu<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Art. 140n ust. 4.

<sup>12</sup> Zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 2261/20, Lex nr 3178790; wyrok WSA w Rzeszowie z 8 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1444/21 Lex nr 3294798; wyrok NSA z 30 stycznia 2024 r. sygn. akt II GSK 1056/23, Lex nr 3697797.

<sup>13</sup> Art. 78 ust. 2 i ust. 2a.

<sup>14</sup> Wcześniej zagadnienie to wywoływało wiele problemów w zakresie orzekania o karach pieniężnych w sytuacji, gdy pojazd, o którego nabyciu lub zbyciu w ustawowym terminie nie zawiadomiono starosty, stanowił przedmiot współwłasności. Organy orzekały bowiem o nałożeniu

Kluczowe – z punktu widzenia rozważań objętych niniejszym artykułem – jest jednak to, że za niezawiadomienie właściwego starosty o zbyciu pojazdu w ustawowym terminie ustawodawca przewidział obecnie karę w sztywnej wysokości 250 zł<sup>15</sup>, którą należy nałożyć na podmiot, który dopuścił się zaniechania. Ponadto do orzekania o tego rodzaju karach pieniężnych wyłączono możliwość zastosowania przepisów art. 189d–189f k.p.a.<sup>16</sup> Oznacza to, że orzekając w sprawach dotyczących nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za brak zawiadomienia o zbyciu pojazdu w ustawowym terminie, organy administracji publicznej nie mogą stosować dyrektyw wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, określonych w art. 189d k.p.a.<sup>17</sup>, nie mogą odstąpić od nałożenia kary w sytuacjach przewidzianych w art. 189f k.p.a., a także w tego typu sprawach nie znajdzie zastosowania instytucja niepodlegania ukaraniu, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, o której mowa w art. 189e k.p.a. W zależności od przepisów, które zostaną zastosowane, sytuacja sprawcy naruszenia będzie zatem odmienna.

Przepisy intertemporalne zostały zawarte w art. 14 i 16 ustawy nowelizującej, jednak mogą budzić one wątpliwości, bowiem ustawodawca nie uregulował wprost kwestii właściwych przepisów w przypadku wszczęcia postępowania po 1 stycznia 2024 r. w sprawie nałożenia kar za uchybienia w obowiązku zgłoszenia zbycia pojazdu przed tą datą.

Zgodnie z art. 14 pkt 3 ustawy nowelizującej w przypadku gdy pojazd został 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 Prawa o ruchu drogowym w brzmieniu dotychczasowym. Jednocześnie art. 16 ustawy nowelizującej stanowi, że do postępowań w sprawach nakładania kar pieniężnych, o których mowa w art. 140mb Prawa o ruchu drogowym (tj. m.in. kary za niezawiadomienie o zbyciu pojazdu) wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2024 r., stosuje się przepisy Prawa o ruchu drogowym w brzmieniu dotychczasowym.

---

kary pieniężnej na każdego ze współwłaścicieli osobno, a taką linię orzeczniczą kwestionowały sądy administracyjne, por. wyrok WSA we Wrocławiu z 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Wr 349/20, Lex nr 3393749; wyrok WSA w Kielcach z 7 października 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 429/21, Lex nr 3245980; wyrok WSA w Rzeszowie z 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 1656/22, Lex nr 3597579.

<sup>15</sup> Art. 140mb ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. Wprowadzenie sztywnej sankcji za brak złożenia wniosku o rejestrację pojazdu przez właściciela, która na zbliżony charakter do kary za niezgłoszenie zbycia pojazdu, krytykuje K. Januszkiewicz, *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. 37–56.

<sup>16</sup> Art. 140n ust. 6 Prawa o ruchu drogowym.

<sup>17</sup> Wyłącznie to wydaje się zbędne, ponieważ przepis art. 189d k.p.a. i tak nie znalazłby zastosowania w tego typu sprawach ze względu na sztywne uregulowanie wysokości kary pieniężnej za określone zaniechanie.

*A contario* należałoby przyjąć, że w przypadku wszczęcia postępowania w tego typu sprawach po 31 grudnia 2023 r. stosuje się przepisy nowe. Jak słusznie zauważa Łukasz Zygmunt<sup>18</sup>, dochodzi tu do pewnej konfuzji, skoro z jednej strony art. 14 ustawy nowelizującej do spraw zbycia/nabycia nakazuje stosowanie przepisów dotychczasowych Prawa o ruchu drogowym, a jednocześnie art. 16 tejże ustawy ogranicza zastosowanie przepisów dotychczasowych do postępowań wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2024 r.

Kwestię zastosowania właściwych przepisów może dodatkowo komplikować przepis ogólny – art. 189c k.p.a., który nakazuje stosowanie ustawy względniejszej dla strony. Zgodnie z zasadą wyrażoną w tym przepisie, 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. Regulacja ta została wprowadzona przy okazji dużej nowelizacji k.p.a. w 2017 r. na wzór tej, która obowiązuje przy odpowiedzialności karnej i karnej skarbowej<sup>19</sup>. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej k.p.a.<sup>20</sup>, wprowadzenie do polskiego porządku prawnego ogólnych zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych poprzez dodanie działu IVa k.p.a., w tym także art. 189c k.p.a., ma zapewnić jednolite standardy traktowania jednostek oraz zagwarantować, że wymierzone kary będą racjonalne i odpowiadające wadze popełnionego naruszenia. Podkreśla się przy tym, pod wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, że administracyjna kara pieniężna powinna być karą sprawiedliwą, adekwatną do wagi naruszenia i odpowiadającą celom, dla których jest stosowana, a przesłanką wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Ł. Zygmunt, *Jakie przepisy stosować w przypadku uchybienia w obowiązku zgłoszenia zbycia lub nabycia pojazdu przed 1 stycznia 2024 roku?*, 2023, Lex.

<sup>19</sup> Art. 4 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r., poz. 17 ze zm.) stanowi, że „jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia przestępstwa, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawy”. Art. 2 § 1 Kodeksu wykroczeń stanowi, że „jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia wykroczenia, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawy”. Art. 2 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2024 r., poz. 628 ze zm.) stanowi, że „jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawy”.

<sup>20</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> (data dostępu: 9.08.2024).

<sup>21</sup> *Ibidem*.

## Postępowanie w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej

Ograniczając się do stosowania wyłącznie literalnej wykładni przepisów przejściowych zawartych w art. 16 ustawy nowelizującej, można wyprowadzić wnioski, że podmioty, które dopuściły się naruszenia prawa przed 1 stycznia 2024. r., tj. przed wejściem w życie znowelizowanych przepisów Prawa o ruchu drogowym, wobec których wszczęto postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej pod rządami obecnie obowiązującej ustawy, powinny ponosić odpowiedzialność administracyjną na nowych zasadach. Przepisy dotychczasowe należy bowiem stosować wyłącznie do postępowań w sprawach nakładania kar pieniężnych, o których mowa w art. 140mb Prawa ruchu drogowym, które zostały wszczęte i niezakończone przed dniem 1 stycznia 2024 r. Postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej jest przy tym zawsze wszczynane z urzędu, a datą jego wszczęcia będzie dzień podjęcia pierwszej czynności w stosunku do strony, najczęściej zawiadomienie jej o wszczęciu postępowania<sup>22</sup>.

Oznacza to, że sprawcy naruszenia polegającego na niezawiadomieniu właściwego starosty o zbyciu pojazdu w terminie nieprzekraczającym 30 dni, którego dopuścił się przed 1 stycznia 2024 r., wobec którego wszczęto postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej po 31 grudnia 2023 r., należy wymierzyć karę pieniężną w kwocie 250 zł, bez możliwości odstąpienia od jej nałożenia. Takie stanowisko przyjęło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w decyzji z dnia 19 marca 2024 r., nr KOA/1400/Ru/24<sup>23</sup>, uznając, że dla spraw wszczętych w roku 2024 brak jest podstaw prawnych do nałożenia kary pieniężnej w innej wysokości niż wskazana w przepisie art. 140n ust. 6 Prawa o ruchu drogowym, tj. 250 zł. Organ odwoławczy na gruncie tej sprawy wywiódł także, że brak jest obecnie możliwości zastosowania przepisu art. 189f k.p.a., tj. odstąpienia od wymierzenia kary i poprzestania na pouczeniu sprawcy naruszenia. Co więcej, przyjęto że w sprawie nie może znaleźć zastosowania zakaz *reformationis in peius* (decyzją organu I instancji strona została ukarana karą pieniężną w wysokości 200 zł), bowiem utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji spowodowałoby wymierzenie kary pieniężnej w wysokości nieznannej obowiązującym przepisom prawa, co natomiast stanowiłoby rażące naruszenie prawa.

Z takim poglądem nie sposób się zgodzić. O ile bowiem zasadne wydaje się przyjęcie literalnej wykładni przepisu art. 16 ustawy nowelizującej i stosowanie w tego typu sprawach przepisów nowej ustawy, to zmiana decyzji na niekorzyść strony stanowi naruszenie zakazu *reformationis in peius* wyrażo-

<sup>22</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex, komentarz do art. 61, a także wyrok NSA z 7 września 1989 r., sygn. akt SA/Ka 441/89, OSP 1991, Nr 2, poz. 33.

<sup>23</sup> Lex nr 3708779.



nego w art. 139 k.p.a. Nie ma podstaw do uznania, że decyzja nakładającą na stronę karę 200 zł zamiast 250 zł rażąco naruszałaby prawo lub rażąco naruszałaby interes społeczny, nawet gdyby rozumieć pojęcie rażącego naruszenia prawa z art. 139 k.p.a. szerzej od pojęcia rażącego naruszenia prawa będącego podstawą stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), jako obejmujące wszystkie kwalifikowane wypadki naruszenia prawa wymienione w k.p.a., tj. wady uzasadniające wznowienie postępowania oraz stwierdzenie nieważności decyzji<sup>24</sup>. Kara w wysokości 200 zł była bowiem przewidziana przepisami Prawa o ruchu drogowym przed 1 stycznia 2024 r., a kwestia przepisów intertemporalnych, w świetle brzmienia art. 14 ustawy nowelizującej, nie jest jednoznaczna. Podobnie brak jest podstaw do uznania, że pozostawienie w obrocie prawnym decyzji nakładającej karę pieniężną w takiej wysokości prowadziłoby do rażącego naruszenia interesu społecznego, rozumianego jako naruszenie dóbr (wartości) szczególnie chronionych przez prawo, które jednocześnie można zakwalifikować jako „nierażące naruszenie prawa”, tj. naruszenie, które nie zawiera wady uzasadniającej stwierdzenie nieważności decyzji lub wznowienia postępowania administracyjnego<sup>25</sup>.

Pomijając powyższe rozważania, przy orzekaniu o karach pieniężnych za zaniechanie obowiązku zawiadomienia właściwego starosty o zbyciu pojazdu w terminie nieprzekraczającym 30 dni przez podmioty, które dopuściły się tego naruszenia prawa przed wejściem w życie znowelizowanych przepisów Prawa o ruchu drogowym, należy stosować co do zasady przepisy nowe, na co jednoznacznie wskazuje przepis art. 16 ustawy nowelizującej.

Nie można utożsamiać spraw związanych z rejestracją oraz zawiadomieniem o zbyciu albo nabyciu pojazdu, do których odwołuje się art. 14 ustawy nowelizującej z prowadzeniem odrębnych postępowań o nałożenie administracyjnych kar pieniężnych. Kluczowa z punktu widzenia interesów sprawców naruszeń obowiązków nałożonych przepisami Prawa o ruchu drogowym będzie jednak norma prawna wyrażona w art. 189c k.p.a., który stanowi, że jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego

---

<sup>24</sup> Za taką koncepcją opowiada się A. Goleba, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 139, a także m.in. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 139; W. Górny, *Instytucja zakazu reformationis in peius z art. 139 k.p.a., jako gwarancja procesowa, umożliwiająca swobodne korzystanie z zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2014, nr 1(14), s. 30; inaczej: A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex, komentarz do art. 139, który twierdzi, że art. 139 k.p.a. nie powinien być interpretowany rozszerzająco, a pojęcie rażącego naruszenia prawa należałoby rozumieć zgodnie z przyjętym w orzecznictwie sądowym jego znaczeniem na gruncie art. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

<sup>25</sup> A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 154.

ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony.

Oznacza to, że rozpoznając tego typu sprawy, organy administracji publicznej powinny każdorazowo dokonać oceny, która z regulacji będzie na danym stanie faktyczny względniejsza dla sprawcy naruszenia prawa. Jak uważa Rafał Stankiewicz, stosowanie ustawy korzystniejszej nie może polegać na ocenianiu konkurujących ustaw z punktu widzenia korzystności dla późniejszego adresata decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej w oderwaniu od okoliczności konkretnej sprawy, bowiem wskazanie regulacji względniejszej wymaga przede wszystkim ustalenia całokształtu konsekwencji, jakie pociąga za sobą zastosowanie każdej z porównywanych z punktu widzenia art. 189c k.p.a. ustaw<sup>26</sup>. Marcin Sala-Szczypiński podkreśla natomiast, że badanie „względności” administracyjnej kary pieniężnej powinno odbywać się *in concreto*, z uwzględnieniem specyficznej sytuacji danego podmiotu w określonym stanie faktycznym, nie zaś *in abstracto*, zatem nie wystarczy stwierdzenie, która norma zawiera wyższy pułap administracyjnej kary pieniężnej niż norma dotychczasowa, ponieważ dana norma może zawierać korzystniejsze dla strony kryteria miarkowania kary, zasady odstępowania od kary czy zasady dotyczące ulg w wykonaniu kary<sup>27</sup>.

Zadaniem organów administracji publicznej po wszczęciu w 2024 r. postępowania w sprawie nałożenia na podmiot, który nie dopełnił obowiązku zawiadomienia właściwego starosty w terminie nieprzekraczającym 30 dni o zbyciu pojazdu, gdy uchybienie temu obowiązkowi nastąpiło przed 1 stycznia 2024 r., będzie zatem w pierwszej kolejności ustalenie przepisów, które znajdą zastosowanie w sprawie. Punktem wyjścia będą przepisy nowe. Organ będzie jednak zobowiązany do dokonania oceny, czy poprzednio obowiązujące regulacje nie będą względniejsze dla sprawcy naruszenia. W tym celu, mając na uwadze dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej wyrażone w art. 140n ust. 4 Prawa o ruchu drogowym w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. zakres naruszenia, powtarzalność naruszeń oraz korzyści finansowe uzyskane z tytułu naruszenia, organ powinien ustalić odpowiedni, jego zdaniem, wymiar kary dla sprawcy w przedziale od 200 zł do 1000 zł. Ponadto organ powinien rozważyć, czy na gruncie stanu faktycznego sprawy zachodzą przesłanki do odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu, o których mowa w art. 189f k.p.a., tj. czy waga naruszenia prawa była znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji

<sup>26</sup> R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2(11), s. 19.

<sup>27</sup> M. Sala-Szczypiński, *Administracyjne kary pieniężne czasu epidemii i zasada stosowania „ustawy względniejszej”*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr 1, s. 141.



publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Jeżeli organ orzekający w sprawie nie znajdzie podstaw do zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary, a także gdy wymierzona kara pieniężna byłaby wyższa lub równa kwocie 250 zł, zastosowanie w sprawie znajdują przepisy znowelizowanego Prawa o ruchu drogowym, przewidujące dla sprawcy naruszenia karę pieniężną w sztywnej wysokości 250 zł.

## Podsumowanie

Nowelizacje przepisów często wiążą się z trudnościami w ich stosowaniu. Wynika to ze słabej jakości polskiego ustawodawstwa, na co zwracano uwagę już w 2005 r.<sup>28</sup> Nie inaczej było w przypadku analizowanej nowelizacji Prawa o ruchu drogowym, tak istotnej z punktu widzenia obywateli, którzy powszechnie stają się uczestnikami obrotu pojazdami. Przepisy intertemporalne zostały sformułowane w ustawie nowelizującej w sposób niejednoznaczny, pozwalający na różną ich interpretację, co należy ocenić negatywnie. Rozkodowanie rzeczonych norm prawnych jest jednak możliwe przy zastosowaniu różnych metod wykładni prawa.

W przypadku wszczęcia pod rządami znowelizowanego Prawa o ruchu drogowym postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podmiot, który nie dopełnił obowiązku zawiadomienia właściwego starosty w terminie nieprzekraczającym 30 dni o zbyciu pojazdu, gdy uchybienie temu obowiązkowi nastąpiło przed 1 stycznia 2024 r., co do zasady należy stosować przepisy nowe. Organy zobowiązane są jednak uwzględniać zasadę wynikającą z art. 189c k.p.a., nakazującą stosowanie ustawy obowiązującej poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy naruszenia prawa.

## Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2024.  
Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, [https://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/Biblioteka\\_](https://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_)

---

<sup>28</sup> K.H. Goetz, R.Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, s. 6–7, [https://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/Biblioteka\\_PL/Stanowienie\\_Prawa\\_w\\_Polsce.\\_Reguły\\_Legislacyjne\\_a\\_jakość\\_ustawodawstwa.pdf](https://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/Stanowienie_Prawa_w_Polsce._Reguły_Legislacyjne_a_jakość_ustawodawstwa.pdf) (data dostępu: 9.08.2024).

- PL/Stanowienie\_Prawa\_w\_Polsce.\_Reguły\_Legislacyjne\_a\_jakość\_ustawodawstwa.pdf.
- Górny W., *Instytucja zakazu reformationis in peius z art. 139 k.p.a., jako gwarancja procesowa, umożliwiająca swobodne korzystanie z zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2014, nr 1(14).
- 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.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex.
- Sala-Szczypiński M., *Administracyjne kary pieniężne czasu epidemii i zasada stosowania „ustawy względniejszej”*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr 1.
- Skóra A., *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Silva Rerum, Gdańsk 2002.
- Stankiewicz R., *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2.

## Summary

### Issues in adjudicating administrative fines for failure to notify of vehicle disposal following the amendment of the Road Traffic Law

**Keywords:** administrative law, administrative fine, administrative liability, vehicle disposal, intertemporal regulations.

As of January 1, 2024, new rules governing administrative liability apply for the failure of the owner of a vehicle registered in the territory of the Republic of Poland to notify the relevant district governor of the disposal of the vehicle within a period not exceeding 30 days. Due to the ambiguity of transitional provisions, justified doubts may arise within public administration authorities regarding which law to apply to entities that committed the violation before the amended Road Traffic Law came into force. This study aims to analyse the applicable transitional provisions, considering the general regulations contained in the Code of Administrative Procedure. Based on this analysis, the conclusion is drawn that, in the event of the initiation of proceedings under the amended Road Traffic Law regarding the imposition of an administrative fine on an entity that failed to fulfil the obligation to notify the

relevant district governor within 30 days of the vehicle disposal, when the failure occurred before January 1, 2024, the new regulations should generally be applied. However, authorities are obliged to consider the principle outlined in Article 189c of the Code of Administrative Procedure, which mandates the application of the previously applicable law if it is more favourable to the offender. The primary research method used by the author was the dogmatic-legal method.

