

Dr Katarzyna Strąk  
Instytut Nauk Prawnych PAN  
Zakład Prawa Europejskiego

# KARY PIENIĘŻNE NAKŁADANE NA PRZEWOŹNIKÓW NA PODSTAWIE USTAWY O CUDZOZIEMCACH W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

---

## 1. Wstęp

Odpowiedzialność przewoźników<sup>1</sup> przywożących cudzoziemców nieposiadających wymaganych dokumentów do granicy państwa, skutkująca nałożeniem kar finansowych, to instytucja znana już w XVIII w.,<sup>2</sup> a w obecnym kształcie występuje od lat 80-tych ubiegłego wieku, kiedy to państwa w coraz większym zakresie zaczęły się do niej odwoływać. W niniejszym artykule instytucja ta analizowana jest pod kątem obowiązków przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską w świetle jej członkostwa w Unii Europejskiej. Jakkolwiek odpowiedzialność przewoźników została wprowadzona do Ustawy o Cudzoziemcach w 1997 r.,<sup>3</sup> jednak to dopiero za rządów Ustawy o Cudzoziemcach z 2003 r. (dalej: UoC 2003)<sup>4</sup> nastąpił rozwój orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tym miejscu należy poczynić trzy uwagi odnośnie do treści poniższego artykułu. Po pierwsze, pomimo że odpowiedzialność ta obejmuje zarówno działania przewoźników lotniczych, morskich i drogowych, to wskazane wyżej orzecznictwo ogranicza się jedynie do działalności przedsiębiorców wykonujących regularne przewozy osób pojazdami samochodowymi w międzynarodowym transporcie drogowym. Po drugie, przepisy tej ustawy znalazły w rzeczywistości zastosowanie stosunkowo późno po jej wejściu w życie – pierwsze wyroki zostały wydane w 2011 r.<sup>5</sup> Po trzecie, ze względu na datę jej wejścia w życie (1 maja 2014 r.) nie mogło zostać uwzględnione w pełnym zakresie orzecznictwo oparte na Ustawie o Cudzoziemcach z 2013 r.

---

<sup>1</sup> Pojęcie „przewoźnik” rozumiane jest tu zgodnie z art. 3 pkt 14 UoC 2013, obejmuje ono osobę fizyczną lub prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej zajmującą się zarobkowo przewozem osób drogą powietrzną, morską lub lądową

<sup>2</sup> Zob. np. T. Bloom, V. Risse, *Examining hidden coercion at state borders: why carrier sanctions cannot be justified*, *Ethics & Global Politics*, vol. 7 no 2, 2014, s. 70,

<sup>3</sup> Art. 68 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach. Ustawa ta regulowała obowiązki przewoźników lotniczych i morskich.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. 2003 nr 128 poz. 1175.

<sup>5</sup> Do nielicznego orzecznictwa NSA z lat 90-tych dotyczącego zakresu obowiązków przewoźników lotniczych odwołuje się tym niemniej W. Trojan w komentarzu do art. 135 UoC 2003, *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2006, s. 337-338.

(dalej: UoC 2013).<sup>6</sup> Przy opracowaniu tego artykułu korzystano z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych uwzględniając wyroki, którym towarzyszyło uzasadnienie.<sup>7</sup>

## 2. Uregulowania europejskie dotyczące odpowiedzialności przewoźników

U podstaw wprowadzenia uregulowań dotyczących odpowiedzialności przewoźników leżał cel unijny, jakim jest zapobieganie i zwalczanie nielegalnej imigracji zgodnie z art. 79 Traktatu o Funkcjonowaniu UE (dalej: TFUE). Tym niemniej problematyka ta została po raz pierwszy ujęta w Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen (dalej: KWUS) z 1990 r., wtedy jeszcze funkcjonującej poza ramami prawnymi UE. Art. 26 teże ustanawia dwa konkretne obowiązki przewoźników przewożących na terytorium państw członkowskich obywateli państw trzecich drogą lotniczą, morską lub lądową, a mianowicie po pierwsze, ponowne przejęcie odpowiedzialności za osobę, której odmówiono wjazdu na terytorium państwa członkowskiego – przewoźnik zawraca taką osobę do państwa, z którego przybyła, które wydało dokument podróży lub które ją z pewnością przyjmie na swoje terytorium, po drugie, zapewnienie, aby cudzoziemiec posiadał dokumenty podróży, które są wymagane przy wjeździe na terytorium państwa członkowskiego. KWUS przewidywała też obowiązek nakładania przez państwa członkowskie kar na przewoźników w przypadku przewiezienia osób nieposiadających wymaganych dokumentów podróży.

Dyrektywa Rady 2001/51/WE<sup>8</sup> została przyjęta – co wynika z jej preambuły – w głównej mierze ze względu na konieczność ściślejszej harmonizacji kar finansowych nakładanych przez poszczególne państwa członkowskie wobec przewoźników „zaniedbujących wywiązywanie się ze swych zobowiązań kontrolnych”. Minimalna i maksymalna wysokość kar finansowych została określona na poziomie od 3000 do 5000 euro. Jednocześnie poszerzono zakres zobowiązań wynikających z art. 26 KWUS o sytuację, gdy odmówiono wjazdu obywatelowi państwa trzeciego w tranzycie, jeżeli: a) przewoźnik, który miał go zabrać do kraju przeznaczenia, odmawia jego przyjęcia, lub b) władze państwa przeznaczenia odmówiły mu wjazdu i odesłały go z powrotem do państwa członkowskiego, przez które przejeżdżał tranzytem. Ponadto państwa członkowskie przyjęc miały przepisy zobowiązujące przewoźników „niezdolnych do zorganizowania powrotu obywatela państwa trzeciego, któremu odmówiono wjazdu, do niezwłocznego znalezienia środków dalszego transportu i poniesienia jego kosztów lub, jeśli niezwłoczny dalszy transport nie jest możliwy, do wzięcia na siebie odpowiedzialności za koszty pobytu i powrotu tego obywatela państwa trzeciego.”

Z drugiej strony dyrektywa, w przeciwieństwie do KWUS, przewidywała zagwarantowanie skutecznego prawa do obrony i do odwołania, jednak tylko w zakresie obejmującym przewoźników, wobec których wszczęto postępowanie w celu nałożenia kar pieniężnych.

W ścisłym związku z obowiązkiem zapewnienia przez przewoźnika, aby obywatel państwa trzeciego posiadał dokumenty niezbędne do przekroczenia granicy, pozostają uregulo-

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. 2013 poz. 1650.

<sup>7</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>

<sup>8</sup> Dyrektywa Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniająca postanowienia art. 26 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., Dz. Urz. WE 2001 L 187, s. 45.

wania rozporządzenia nr 562/2006 Parlamentu i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice<sup>9</sup> (Kodeks Graniczny Schengen, dalej: KGS). Wśród warunków wjazdu określonych w art. 5 KGS dla obywateli państw trzecich w przypadku pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy w okresie sześciomiesięcznym, wymienia się m.in. konieczność posiadania ważnego dokumentu podróży uprawniającego posiadacza do przekroczenia granicy (dodatkowo taki dokument podróży musi pozostawać – z pominięciem wyjątków – ważny przez przynajmniej trzy miesiące po planowanej dacie wyjazdu z terytorium państwa członkowskiego, ponadto musiał zostać wydany w okresie uprzednich 10 lat), a także konieczność posiadania wizy, jeśli są oni obywatelami państwa trzeciego objętego obowiązkiem wizowym na podstawie rozporządzenia nr 539/2001 (chyba że posiadają oni ważny dokument pobytowy). Osobom, które nie spełniają wszystkich warunków, ale posiadają dokument pobytowy lub wizę długoterminową, zezwala się na wjazd na terytorium innych państw członkowskich w celu tranzytu, by mogły one dotrzeć na terytorium państwa członkowskiego, które wydało dokument pobytowy lub wizę długoterminową (o ile wobec takich osób nie wydano odmowy wjazdu). Natomiast osobom, które nie spełniają warunku posiadania wizy, można zezwolić na wjazd na terytorium państw członkowskich, jeśli na granicy zostanie im wydana wiza zgodnie z rozporządzeniem nr 810/2009. Ponadto osoby, które nie spełniają jednego lub więcej warunków wjazdu, mogą uzyskać zgodę na wjazd na terytorium danego państwa członkowskiego ze względów humanitarnych, ze względu na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe. Zgodnie z art. 13 KGS osobie, która nie spełnia powyższych warunków odmawia się wjazdu na terytorium państw członkowskich.

Odzwierciedleniem w KGS postanowień art. 26 KWUS i dyrektywy 2001/51 jest treść Części A załącznika V „Procedury odmowy wjazdu na granicy”, zgodnie z którą jeśli obywatel państwa trzeciego, któremu odmówiono wjazdu, przybył na granicę, korzystając z usług przewoźnika, miejscowy organ właściwy nakazuje przewoźnikowi nadzór nad taką osobą i przewiezienie go niezwłocznie do państwa trzeciego, z którego ona przybyła, które wydało dokument uprawniający go do przekroczenia granicy lub innego państwa trzeciego, w którym ma ona zagwarantowane przyjęcie, lub do znalezienia środka dalszego przewozu zgodnie z art. 26 KWUS.

Odstępstwem od reguł przeprowadzania kontroli granicznych są przepisy zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającym postanowienia Konwencji z Schengen.<sup>10</sup> Odstępstwo to zostało uwzględnione przez polskiego ustawodawcę.

W związku z charakterem prawnym KGS (rozporządzenie unijne) polska UoC 2013 reguluje zasady przekraczania granicy jedynie w odniesieniu do osób, do których nie ma zastosowania to rozporządzenie.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Dz. Urz. L 105 z dnia 13 kwietnia 2006 r., s. 1-32.

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE L 405 z dnia 30 grudnia 2006 r., s. 1.

<sup>11</sup> Art. 23 w powiązaniu z art. 30 UoC 2013. Zob. też R. Rogala, komentarz do art. 23 i 30 UoC 2013, w: J. Chlebny (red.) Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz, Warszawa 2015.

Przepisy art. 26 KWUS i dyrektywy 2001/51 nie stanowiły do tej pory przedmiotu wykładni Trybunału Sprawiedliwości UE. Natomiast sprawa C-575/12 *AS Air Baltic Corporation* jest o tyle ciekawa, że dotyczyła sporu pomiędzy przewoźnikiem lotniczym a łotewską strażą graniczną w przedmiocie decyzji nakładającej na niego karę pieniężną w związku z przewiezieniem na Łotwę obywatela Indii posiadającego ważny paszport bez wizy jednolitej i unieważniony paszport z ważną wizą jednolitą. W wyroku z dnia 4 września 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, dokonując wykładni warunków wjazdu, że w takich okolicznościach KGS (art. 5 w związku z art. 13) nie zakazuje wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich. Należy zatem stwierdzić, że taka osoba spełnia warunki wjazdu zgodnie z art. 5 KGS, w związku z czym jej sytuacja nie podlega ocenie z punktu widzenia jej ewentualnego nieuregulowanego statusu – z punktu widzenia braku wymaganych dokumentów. Państwa członkowskie, z drugiej strony, nie mogą nakładać na obywateli państw trzecich dodatkowych warunków w celu zezwolenia im na wjazd na terytorium UE.<sup>12</sup>

### 3. Odpowiedzialność przewoźników a prawo do ochrony międzynarodowej

Zarówno w treści art. 26 KWUS jak i w dyrektywie 2001/51 przewidziano ich stosowanie bez uszczerbku dla zobowiązań wynikających dla państw członkowskich z przystąpienia do Konwencji Genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 1951 r. (dalej: KG).<sup>13</sup> W interesującym nas aspekcie postanowiono, że kwestia nakładania kar finansowych „pozostaje bez uszczerbku dla zobowiązań Państw Członkowskich w przypadkach, gdy obywatel państwa trzeciego poszukuje ochrony międzynarodowej.” Uregulowanie to stanowi bezpośrednie nawiązanie do zawartego w Konwencji Genewskiej zakazu niewydalania – *non refoulement* – czyli zakazu odsyłania osoby wnioskującej o nadanie statusu uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jej życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jej rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne, a także zakaz nakładania kar na taką osobę za nielegalny wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa bezpośrednio z państwa, w którym jego życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo, pod warunkiem, że niezwłocznie zgłosi się ona do władz tego państwa i przedstawi wiarygodne przyczyny swego nielegalnego wjazdu lub pobytu.

Przepisem wzmacniającym powyższe postanowienia jest art. 3 lit. b) (stosowanie bez uszczerbku dla praw uchodźców) i art. 3a (klauzula praw podstawowych) KGS.

### 4. Uregulowania polskie

Kwestia odpowiedzialności przewoźników została uregulowana w art. 459-463 UoC 2013. Istotne dla tego opracowania są przede wszystkim art. 459 i 462 UoC 2013. Art. 459 ustanawia obowiązek weryfikacji dokumentów. Zgodnie z nim przewoźnik, który drogą powietrzną, morską lub przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób w międzynarodowo-

<sup>12</sup> Wyrok TSUE z dnia 4 września 2014 r. w sprawie C-575/12 *AS Air Baltic Corporation*, para 56.

<sup>13</sup> Tekst KG dostępny na stronie <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/materialy/konwencje/konwencja-dotyczaca-statusu-uchodzcow-z-1951-r.html>, wgląd w dniu 1 września 2015 r.

wym transporcie drogowym (z wyłączeniem ruchu przygranicznego) zamierza przywieźć cudzoziemca do granicy, podejmuje wszelkie niezbędne środki, aby zapewnić, żeby cudzoziemiec zamierzający wjechać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, miał ważny dokument podróży uprawniający go do przekroczenia granicy, wymaganą wizę lub inny ważny dokument uprawniający go do wjazdu na to terytorium i pobytu na nim, zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane.

W stosunku do UoC 2003 nastąpiła zmiana treści tego przepisu, bowiem art. 135 UoC 2003 stanowił, że przewoźnik jest zobowiązany do podjęcia działania dla upewnienia się, że cudzoziemiec posiada wymagane dokumenty w przepisie tym wymienione. Wskazanie tej różnicy jest tu istotne dla jasności dalszego wywodu, gdyż w dotychczasowym orzecznictwie sądy administracyjne opierały się właśnie na brzmieniu art. 135 UoC 2003.

Art. 460 UoC 2013 ustanawia obowiązek przejścia cudzoziemca i wywiezienia go z granicy Rzeczypospolitej Polskiej lub z terytorium innego państwa graniczącego z Rzeczypospolitą Polską, które odmówiło wjazdu.

Art. 462 UoC 2013 przewiduje, w przypadku przywiezienia do granicy cudzoziemca nieposiadającego dokumentów wskazanych w art. 459 UoC 2013, nałożenie kary administracyjnej w wysokości stanowiącej równowartość od 3000 do 5000 euro za każdą przywiezioną osobę, przy czym suma kar za jednorazowy przywóz grupy osób nie może przekroczyć równowartości 500 000 euro.

W stosunku do art. 138 UoC 2003 wymiar kary nie uległ zmianie (stanowi on w dalszym ciągu odzwierciedlenie postanowień dyrektywy 2001/51). Istotną zmianą jest natomiast wprowadzenie do UoC 2013 wyjątków, w których administracyjnych kar pieniężnych nie nakłada się. W pierwszym przypadku chodzi o sytuację, w której cudzoziemiec po przywiezieniu go do granicy składa podczas kontroli granicznej wniosek o nadanie statusu uchodźcy, w drugim natomiast – gdy przewoźnik mimo dołożenia należytej staranności nie mógł stwierdzić, że cudzoziemiec nie posiada dokumentów wymaganych do przekroczenia granicy lub do pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej lub innym państwie członkowskim.

Karę administracyjną nakłada na przewoźnika, w drodze decyzji, komendant placówki Straży Granicznej, w której odmówiono cudzoziemcowi wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Od tej decyzji przysługuje odwołanie do Komendanta Głównego Straży Granicznej. Termin płatności kary administracyjnej wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie nałożenia kary stała się ostateczna. Od nieuiszczonych w terminie kar pieniężnych pobiera się odsetki za każdy dzień zwłoki w wysokości przewidzianej dla zaległości podatkowych. W dalszej części UoC 2013 stanowi, iż należności z tytułu kar administracyjnych podlegają egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia. Komendant placówki Straży Granicznej, który wydał decyzję o nałożeniu kary pieniężnej, nie wystawia tytułu wykonawczego, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że egzekucja byłaby bezskuteczna. Kara przedawnia się z upływem 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin jej płatności.

## 5. Ocena doktryny

Instytucję odpowiedzialności przewoźników, wprowadzoną pierwotnie do KWUS, przyjęto w doktrynie prawa międzynarodowego i wspólnotowego jednoznacznie negatywnie, jako kontrowersyjną zarówno z punktu widzenia praw samych przewoźników, jak i osób przewożonych.

Jak słusznie zauważa R. Rogala, z instytucją odpowiedzialności przewoźników łączą się dwa zagadnienia, a więc eksternalizacji kontroli granicznej, rozumianej jako przeniesienie momentu weryfikacji legalności wjazdu cudzoziemca na czas, w którym przebywa on jeszcze na terytorium państwa trzeciego, i prywatyzacji kontroli granicznej (funkcjonującej pod ugruntowaną już mocno nazwą tzw. „*outsourcing*”), polegającej na przeniesieniu na podmioty prywatne zadań z zakresu kontroli granicznej.<sup>14</sup> W literaturze stawiano pod znakiem zapytania możliwość prawidłowego wykonywania przez przedsiębiorców tych dwóch narzuconych im funkcji, podkreślając brak środków i wiedzy w tym zakresie, ale też przede wszystkim kwestionując samą ideę egzekwowania odpowiedzialności przewoźników, którzy musieliby wykonywać zadania funkcjonariuszy straży granicznej, przez państwo.

Jednak z lektury artykułów naukowych wnioskować można, że dyskusja – przynajmniej w pierwszej fazie wprowadzania przepisów KWUS do porządków prawnych państw członkowskich – ogniskowała się głównie na kwestii wynikającej z przepisów KWUS ewentualnej niezgodności z KG i ograniczania osobom poszukującym ochrony międzynarodowej dostępu do bezpiecznego terytorium, tym bardziej, że wprowadzone w dyrektywie 2001/51 zastrzeżenie „pozostawiania bez uszczerbku” w przypadku złożenia wniosku o ochronę interpretowane było w doktrynie jako jednak dające państwom możliwość nakładanie tych kar.<sup>15</sup> Podkreślano, że skorzystanie z usług przewoźnika międzynarodowego wymaga posiadania odpowiednich dokumentów, w tym ważnych wiz, dlatego też kary nakładane na przewoźników służyć mają nie tylko zapobieganiu zjawisku nielegalnej imigracji, ale też wzmocnieniu polityki wizowej. Trzeba mieć również na uwadze, że – przynajmniej do 2012 r. – szereg państw członkowskich nie uwzględniało w swoim ustawodawstwie szczególnej sytuacji uchodźców w kontekście odpowiedzialności przewoźników, motywując to właśnie faktem ewentualnego wzmożonego napływu imigrantów ekonomicznych.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Zob. R. Rogala, komentarz do art. 462 UoC 2013, w: *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2015 i literatura tam powoływana.

<sup>15</sup> Tak S. Peers, *Carrier Sanctions*, w: *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, red. S. Peers i N. Rogers, Leiden – Boston 2006, s. 802-803.

<sup>16</sup> Zob. V. Moreno Lax., *Carrier Sanctions*, w: *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 2: EU Immigration Law*, red. S. Peers, E. Guild, D. Acosta Arcarazo, K. Groenendijk, V. Moreno Lax., Leiden – Boston 2012, s. 367-380. Zob. też V. Moreno Lax., *Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers' Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees*, *European Journal of Migration and Law*, 10(2008), s. 315-364, E. Feller, *Carrier Sanctions and International Law*, *International Journal of Refugee Law*, 1989, vol. 1 no 1, s. 48-65.

## 6. Orzecznictwo sądów administracyjnych

W latach 2011-2015 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie i Naczelny Sąd Administracyjny wydały kilkanaście wyroków, w których badały skargi (w tym skargi kasacyjne) przewoźników mających siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej lub pochodzących z państw spoza UE na decyzje właściwego wojewody, a następnie w trybie odwoławczym – na decyzje Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców nakładających na nich kary pieniężne. W praktycznie wszystkich analizowanych przypadkach WSA/NSA skargi te oddaliły.

We wszystkich analizowanych sprawach podróżujący – obywatele państw trzecich – korzystali z usług przedsiębiorców wykonujących przewozy drogą lądową. W wielu przypadkach kurs realizowany był przy tzw. „drzwiach zamkniętych”, Przewozy przy drzwiach zamkniętych charakteryzują się tym, że ten sam autokar jest wykorzystywany do przewozu tej samej grupy pasażerów na całej trasie podróży. W analizowanych przypadkach pasażerowie przemieszczali się tranzytem przez terytorium Polski z terytorium państwa trzeciego na terytorium jednego z państw strefy Schengen, bez możliwości opuszczenia autokaru na terytorium Polski, bądź przemieszczali się z państwa trzeciego na terytorium Polski. We wszystkich przypadkach organy administracji stwierdziły brak posiadania przez podróżującego jednego z dokumentów wymienionych w art. 135 UoC 2003 (art. 459 UoC 2013) bądź nieważność takiego dokumentu w momencie stawienia się na odprawę graniczną.

W analizowanych sprawach rola sądu administracyjnego w toku postępowania sądowniczo-administracyjnego sprowadza się do dokonania kontroli prawidłowości ustaleń organu administracyjnego, czy w chwili przekraczania granicy podróżujący posiadał właściwe dokumenty zgodnie z art. 135 UoC 2003 (art. 459 UoC 2013). Straż graniczna najczęściej stwierdzała:

- brak jednego z wymaganych dokumentów – dokumentu podróży,<sup>17</sup> zezwolenia na pobyt,<sup>18</sup> wizy,<sup>19</sup> bądź
- nieważność wymaganego dokumentu w chwili stawienia się do odprawy granicznej,<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Zob. np. IV Sa/WA 1855/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2013 r., „(...) zeznała, że córka nie miała żadnego dokumentu, na podstawie którego mogłaby przekroczyć granicę Rzeczypospolitej Polskiej.”

<sup>18</sup> Zob. np. V Sa/Wa 1794/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2011 r., „(...) w dniu [...] grudnia 2009 r. na przejściu granicznym w [...] została zatrzymana obywatelka [...] – K. B., podróżująca do m. [...] w [...] autokarem rejsowym [...] przy tzw. „zamkniętych drzwiach”. Cudzoziemka nie posiadała tytułu pobytowego w [...]”

<sup>19</sup> Zob. np. V Sa/Wa 2920/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2011 r., „(...) podróżujący należącym do przewoźnika autokarem relacji I. – P.[raga] obywatel U.[krainy] V.G. nie posiadał wizy uprawniającej do wjazdu i pobytu na terytorium C[zech]. Posiadał wprawdzie wizę uprawniającą do wielokrotnego wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jednakże z uwagi na fakt, iż autokar odbywał kurs przy tzw. „drzwiach zamkniętych” cudzoziemiec mógł wysiąść jedynie w P[radze].”

<sup>20</sup> Zob. np. IV Sa/Wa 1414/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2013 r., „(...) w dniu [...] maja 2012 r. obywatele [...]: A. K., ur. [...] r. w m. [...] ([...]), legitymująca się paszportem [...] wydanym w dniu [...]12.2010 r. przez władze [...] z ważnością do dnia [...]12.2020 r. oraz Y. B., ur. [...] r. w m. S. ([...]), legitymujący się paszportem [...] wydanym w dniu [...]01.2012 r. przez władze [...] z ważnością do dnia [...]01.2022 r., byli pasażerami autokaru marki Mercedes nr rej. [...] w relacji [...] (UA) – [...] (PL), który odbywał kurs w międzynarodowym w transporcie drogowym. W trakcie odprawy granicznej funkcjonariusze Placówki Straży Granicznej w H. stwierdzili, że cudzoziemcy nie posiadają w swoich paszportach wiz, które w dniu [...] maja 2012 r. uprawniałyby ich do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ani innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na tym terytorium. A. K.

Stwierdzenie braku takich dokumentów oznaczało, że nałożenie przez właściwy organ administracyjny na przewoźnika kary pieniężnej ustanowionej art. 138 UoC 2003 (art. 462 UoC 2013) było zasadne. W analizowanej dziedzinie odpowiedzialność przewoźnika ma charakter obiektywny, wina przewoźnika nie stanowi przesłanki tej odpowiedzialności. NSA stwierdził, że przepis UoC zawiera sankcjonującą normę prawną, która łączy odpowiedzialność przewoźnika z obiektywnym naruszeniem prawa, jakim jest przywiezienie do granicy osoby nieposiadającej wymaganych dokumentów. W związku z tym organ administracji nie ma obowiązku badania stopnia zawinienia czy też stopnia szkodliwości czynu.<sup>21</sup>

## 7. Zakres obowiązków przewoźnika

W swoich rozważaniach sądy administracyjne skupiały się do wejścia w życie UoC 2013 na interpretacji sformułowania „zobowiązany do podjęcia działania dla upewnienia się” wynikającego z art. 135 UoC 2003, a po wejściu w życie UoC 2013 – sformułowania „podejmuje wszelkie niezbędne środki, aby zapewnić” wynikającego z art. 459 też. Na tej podstawie sądy administracyjne sformułowały zakres obowiązków, które wynikają z powyższych dla przewoźników, a także sposób, w jaki obowiązki te mają być realizowane. To wszystko przy założeniu, że obowiązki wynikające z UoC nie mogą być dla przewoźników obowiązkami obiektywnie niemożliwymi do wykonania.<sup>22</sup>

A zatem w zakres obowiązków przewoźnika, powstających w momencie zawierania umowy przewozu i trwających do momentu stawienia się na granicy w celu odprawy granicznej,<sup>23</sup> wchodzi żądanie<sup>24</sup> od pasażera przedstawienia wszelkich koniecznych w danej sprawie dokumentów oraz ustalenie, czy te dokumenty są ważne w dacie wjazdu na terytorium Polski.<sup>25</sup>

---

posiadała w swoim paszporcie wizę wielokrotną nr [...] wydaną w dniu [...]05.2012 r. przez Konsula RP w C. z ważnością od dnia [...]06.2012 r. do dnia [...]04.2013 r. na czas pobytu 180 dni, zaś Y. B. posiadał w swoim paszporcie wizę wielokrotną nr [...] wydaną w dniu [...]05.2012 r. przez Konsula RP w C. z ważnością od dnia [...]06.2012 r. do dnia [...]04.2013 r. na czas pobytu 180 dni.”, IV Sa/Wa 2326/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2013 r., „(...) w dniu [...] września 2012 r. I. B. oraz A. Z. zostali przesłuchani przez funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej w H. A. Z. zeznał, że jechał do pracy do miasta B. na 3 miesiące. Nie wiedział, że posiadana przez niego wiza będzie ważna dopiero od dnia [...] września 2012 r., a także wyjaśnił, że zakupił bilet u kierowcy, który sprawdzał jego dokumenty i nie zakwestionował ważności wizy. I. B. zeznał, że jechał do pracy do K. na 6 miesięcy i także nie wiedział, że posiadana przez niego wiza będzie ważna dopiero od dnia [...] października 2012 r.”, IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., „(...) 15 maja 2013 r. na kierunku wjazdowym do Polski zgłosił się cudzoziemiec (...). Posiadał ważny dokument podróży, w którym zamieszczona była wiza Schengen, wielokrotnego wjazdu, ważna od 10 czerwca 2013 r. do 9 czerwca 2014 r., na 90 dni.”

<sup>21</sup> IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., II OSK 885/13, wyrok NSA z dnia 30 października 2014 r.

<sup>22</sup> II OSK 885/13, wyrok NSA z dnia 30 października 2014 r.

<sup>23</sup> IV Sa/Wa 135/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r. Przy czym WSA zwraca uwagę, że bez znaczenia pozostaje, w jakiej formie została przeprowadzona kontrola pasażerów w początkowym etapie podróży, a więc przy wsiadaniu do pojazdu, zob. IV Sa/Wa 395/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2013 r.

<sup>24</sup> Zob. również „(...) uprawnienie i zarazem obowiązek przewoźnika do żądania (...)”, tak IV Sa/Wa 135/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r.

<sup>25</sup> Dlatego też zasługuje zdaniem NSA na uwzględnienie (zdaniem autorki – niesłusznie) skarga kasacyjna



Należy podkreślić, że to stwierdzenie stanowi przejaw ewolucji orzecznictwa, gdyż w pierwszych wyrokach WSA wskazywał na wynikające z ustawy „uprawnienie do żądania”. W swoim wcześniejszym orzecznictwie WSA twierdził, że przepis art. 135 UoC 2003 zawierał normę, z której przewoźnik mógł wyinterpretować uprawnienie do żądania okazania przez pasażera przed podróżą dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy oraz wizy.<sup>26</sup> Z kolei organy administracji w odniesieniu do sposobu realizacji obowiązków przewoźników posługiwały się sformułowaniem „dokonania skutecznej weryfikacji”. WSA (NSA) w toku kontroli decyzji administracyjnych dokonywał również oceny, jakie działania mogą bądź nie mogą być uznane za skuteczną realizację zobowiązań kontrolnych przewoźnika. Według Sądu zwrot „dla upewnienia się” wskazuje na obowiązek przeprowadzenia weryfikacji dokumentów osoby przewożonej w sposób, który pozwoli przewoźnikowi na pełne potwierdzenie jej uprawnień do przekroczenia granicy. Stąd wynika obowiązek dokonania skutecznej weryfikacji.

Wyroki WSA potwierdzają wcześniejsze ustalenia organu administracyjnego, iż w badanych przypadkach przewoźnicy nie podejmowali wystarczających działań dla upewnienia się, że cudzoziemcy posiadają odpowiednie dokumenty. Stąd nie może zostać uznany za skutecznie realizujący obowiązki kontrolne przewoźnika taki tryb postępowania, zgodnie z którym kierowca pojazdu (autokaru) kieruje do pasażerów zapytanie, czy posiadają wymagane prawem dokumenty podróży,<sup>27</sup> lub gdy kierowca uzyskuje odmowę okazania dokumentu podróży.<sup>28</sup> Przewoźnik nie może też opierać się na subiektywnym odczuciu pasażerów, że posiadają oni dokumenty uprawniające ich do przekroczenia granicy.<sup>29</sup> W każdym razie postępowanie przewoźnika, w świetle regulacji art. 135 UoC 2003 (459 UoC 2013), powinno charakteryzować się wysokim stopniem staranności. Stopień ten jest jednak współmierny do zakresu kontroli, wynikającego z UoC.<sup>30</sup> Zdaniem Sądu zatem czynności kontrolne, jakie powinien przeprowadzić przewoźnik, żeby nie być obciążonym karą pieniężną, ograniczają się w rzeczywistości do rzetelnego sprawdzenia, czy cudzoziemiec, zamierzający wjechać na terytorium Polski, posiada ważne dokumenty wymienione w art. 135 UoC 2003 (249 UoC 2013). Postępowanie polegające na tym, że przewoźnik sprawdza, czy pasażer posiada paszport, ale nie sprawdza już posiadania wizy, świadczy o niedołożeniu należytej staranności przy wykonywaniu swoich obowiązków i w pełni uzasadnia nałożenie kary pieniężnej.<sup>31</sup> Natomiast zachowanie przez przewoźnika należytej staranności nakazywałoby mu odnotowanie faktu

---

od wyroku WSA oddalającego skargę na decyzje administracyjne nakładające karę pieniężną na przewoźnika, który przywiózł do granicy cudzoziemca posiadającego co prawda ważny dokument pobytowy w chwili fizycznego przekraczania granicy, ale który to dokument utracił ważność w godzinę później, z początkiem kolejnej doby, a do odprawy granicznej doszło już po utracie ważności tego dokumentu.

<sup>26</sup> Zob. np. V Sa/Wa 1794/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2011 r.

<sup>27</sup> Zob. V Sa/Wa 2920/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2011 r.

<sup>28</sup> IV Sa/Wa 2355/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2013 r., „Pracownik przewoźnika zeznał, że chciał sprawdzić dokumenty cudzoziemki, lecz ona odmówiła okazania paszportu i stwierdziła, że ma ważną wizę.”

<sup>29</sup> Zob. V Sa/Wa 1794/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2011 r. Zob. też IV Sa/Wa 1907/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2013 r. „Cudzoziemka była przekonana, iż termin ważności posiadanej wizy rozpoczął się w dniu (...)”

<sup>30</sup> IV Sa/Wa 1414/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2013 r.

<sup>31</sup> IV Sa/Wa 86/15, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2015 r.

braku wymaganych dokumentów.<sup>32</sup> Według NSA instrumentem prawnym przysługującym przewoźnikowi jest w takiej sytuacji odmowa zawarcia z cudzoziemcem umowy przewozu do granicy i uniemożliwienie mu wejścia na pokład pojazdu. W przypadku zaś odmowy realizacji poleceń przewoźnika, może on wezwać do pomocy służby porządkowe, na przykład funkcjonariuszy policji.<sup>33</sup>

A zatem spełniony musi być tu warunek posiadania ważnego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Warunek ten uznaje się za spełniony wówczas, gdy cudzoziemiec posiada ten dokument przy sobie i może go okazać do kontroli właściwym służbom przy przekraczaniu granicy państwa. Z kolei termin „posiadanie” oznacza taki sposób dysponowania dokumentem, który przez okazanie go przewoźnikowi umożliwi mu upewnienie się, że cudzoziemiec posiada wymagane zezwolenie, a następnie umożliwi okazanie dokumentu na żądanie funkcjonariusza Straży Granicznej oraz kontrolę tego dokumentu w trakcie wykonywanych przez funkcjonariusza czynności służbowych w zakresie dokonywanej kontroli ruchu granicznego. Natomiast przez sformułowanie „wymagana wiza” zawarte w UoC, rozumie się wizę ważną, a więc uprawniającą cudzoziemca do wjazdu i pobytu na terytorium Polski. Tym samym nie jest wystarczający sam fakt posiadania jakiegokolwiek wizy.<sup>34</sup> Taką wizą nie jest wiza, której ważność rozpoczyna się po dniu stawienia się na granicy.<sup>35</sup> Czynnością, która umożliwi stwierdzenie, jaki jest okres ważności wizy i czy w związku z tym uprawnia ona cudzoziemca do wjazdu i pobytu na terytorium Polski, jest wgląd w naklejkę wizową.<sup>36</sup> W opinii organów administracji sprawdzenie daty początkowej i końcowej ważności wizy, a także jej typu, należy do podstawowych obowiązków przewoźnika, a ponadto stanowi wysoki miernik staranności.<sup>37</sup> Sąd, w toku kontroli decyzji administracyjnej, stwierdzał wielokrotnie, że weryfikacja uprawnień do wjazdu w konkretnej sprawie była stosunkowo prosta, ale mimo to nie dokonano jej należyście.<sup>38</sup> W każdym razie ciężar przedstawienia dowodu potwierdzającego zgodność postępowania przewoźnika z przepisami UoC spoczywa nie na organie administracyjnym, tylko na przewoźnikach.<sup>39</sup>

WSA wielokrotnie podkreślał, że w żadnym wypadku nie chodzi tu o sprawdzanie tych dokumentów pod względem autentyczności. W tym zakresie ustawodawca doprecyzował treść obowiązków kontrolnych przewoźnika, decydując w UoC 2013 o odstąpieniu od stosowania ustawy w przypadku niemożności stwierdzenia posiadania przez cudzoziemca odpowiednich dokumentów mimo dołożenia należytej staranności. Słusznie zauważa się w literaturze, że przypadek ten ma zastosowanie w sytuacji, gdy przewoźnik nie będzie w stanie rozpoznać, bez posiadania wiedzy eksperckiej bądź stosownych urządzeń, przerobionego

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> II OSK 740/13 wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r.

<sup>34</sup> IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., IV Sa/Wa 2495/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2014 r.

<sup>35</sup> IV Sa/Wa 1414/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2013 r.

<sup>36</sup> IV Sa/Wa 86/15 wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2015 r. Zob. np. IV Sa/Wa 2412/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2014 r., „(...) cudzoziemka zeznała, że nikt nie sprawdzał jej wizy, ani przy kupowaniu biletu, ani w autobusie.”

<sup>37</sup> IV Sa/Wa 2495/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2013 r.

<sup>38</sup> IV Sa/Wa 135/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r.

<sup>39</sup> IV Sa/Wa 2439/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2013 r.

lub podrobionego dokumentu, który w trakcie kontroli przedstawi mu cudzoziemiec.<sup>40</sup> Na podkreślenie zasługuje jednocześnie fakt, że WSA dopuszczał odstępianie od nałożenia kary pieniężnej w powyższej sytuacji jeszcze za panowania UoC 2003.<sup>41</sup>

Chodzi zatem jedynie o sprawdzenie pod względem fizycznego posiadania przez cudzoziemca stosownych dokumentów, które w momencie wjazdu, będą go uprawniały do przekroczenia granicy RP. Stąd WSA uznał za niewłaściwe powoływanie się dla usprawiedliwienia swego postępowania na argument, że przewoźnik nie posiada kompetencji i środków, tak jak Straż Graniczna, w zakresie przeprowadzania kontroli dokumentów.

Sąd zwraca jednocześnie uwagę na fakt, że zakresem podmiotowym w odniesieniu do przewoźników drogowych zostali objęci nie wszyscy przewoźnicy prowadzący przewóz osób w ruchu drogowym, ale ci, którzy prowadzą regularne przewozy w międzynarodowym ruchu drogowym. A więc chodzi o takie podmioty, które charakteryzują się wysokim stopniem profesjonalizacji usług, od których można oczekiwać, że sprostają obowiązkom wiążącym się z prowadzeniem tego rodzaju usług. Przewoźnik powinien zatem bez wątplenia posiadać stosowną wiedzę o zakresie katalogu wymaganych dokumentów. Przewoźnik musi ponadto znać i przestrzegać polskie i międzynarodowe (unijne) przepisy prawa, związane z przekraczaniem granicy przez jego pracowników oraz pasażerów korzystających z jego usług, jak również z obowiązkami nałożonymi na niego w związku z prowadzeniem przewozów w transporcie międzynarodowym.<sup>42</sup> Ponadto przewoźnik musi powierzać wykonywanie obowiązków kontrolnych osobom (pracownikom), które znają zakres tych obowiązków i są w stanie solidnie się z nich wywiązywać. Sąd uznał, że mieści się to w wymaganiach należytej staranności przy prowadzeniu działalności gospodarczej, skoro przewoźnikowi znana jest reguła, że dostarczenie pasażera do odprawy granicznej bez ważnych dokumentów skutkuje wymierzeniem kary przewoźnikowi.<sup>43</sup> WSA wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że ryzyko nieznamomości przepisów obciąża przewoźników i tylko przewoźników.<sup>44</sup>

Istotną kwestią, do której odnosi się w swoim orzecznictwie WSA jest zarzut braku zgodności treści decyzji nakładającej karę pieniężną z celem, jaki przepisom krajowym wyznacza prawo UE. Jak zostało wcześniej podkreślone, aktem prawnym przewidującym obowiązek nakładania kar jest art. 26 Konwencji Wykonawczej, a rozwinięcie tej regulacji znajduje się w dyrektywie 2001/51. Nakładanie kar administracyjnych na przewoźników stanowi zatem wyraz implementacji dyrektywy 2001/51. Dyrektywa ta deklaruje cel w postaci skutecznego zwalczania nielegalnej imigracji, który ma być osiągnięty przez działania prewencyjne. Jednym z takich działań jest nakładanie kar pieniężnych na przewoźników, które mają być odstraszające, skuteczne i proporcjonalne. Przyjęcie w ramach UE regulacji dotyczących kar pieniężnych miało na celu zapewnienie większej skuteczności wywiązywania się przez przewoźników

<sup>40</sup> R. Rogala, komentarz do art. 462 UoC 2013, dz. cyt. Chociaż z drugiej strony NSA wylicza wśród obowiązków przewoźnika sprawdzenie, czy przedstawiony dokument nie nosi widocznych śladów przerobienia lub podrobienia. Zob. II OSK 740/13, wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r.

<sup>41</sup> IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r.

<sup>42</sup> V Sa/Wa 790/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2012 r.

<sup>43</sup> IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., IV Sa/Wa 135/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r.

<sup>44</sup> IV Sa/Wa 135/14 wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r.

ze swych zobowiązań kontrolnych. Kara administracyjna ma zatem w pierwszej kolejności wymusić skuteczniejsze działania przewoźnika w przyszłości w realizacji jego obowiązków (np. poprzez doskonalszą organizację pracy albo dodatkowe przeszkolenie pracowników przewoźnika)<sup>45</sup>, nie zaś stanowić sankcję mającą na celu stworzenie dla niego stanu dolegliwości. Celem jest przeciwdziałanie temu, aby przewoźnicy nie stwarzali warunków sprzyjających nielegalnej imigracji.<sup>46</sup> Jeżeli więc kara pieniężna ma w swoim założeniu realizować cel prewencyjny, to bez znaczenia pozostają ryzyko migracyjne (sytuacja, kiedy co prawda została wydana wiza, ale cudzoziemiec zgłosił się do odprawy granicznej przed datą jej ważności) związane z osobą, która została przewieziona do granicy bez odpowiednich dokumentów, jak i ewentualne zagrożenie związane z przewożoną osobą.<sup>47</sup>

## 8. Charakter kary pieniężnej

Jak wcześniej zostało powiedziane, brak lub nieważność dokumentów koniecznych do przekroczenia granicy skutkuje nałożeniem kary pieniężnej. O ile nie chodzi o wymienione w art. 462 UoC 2013 (począwszy od wejścia w życie nowej ustawy) wyjątki – złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy i niemożność stwierdzenia braku ważnego dokumentu mimo dołożenia należytej staranności, a także wyłączenia przewozu osób w ruchu przygranicznym – kara pieniężna nakładana jest w sposób obligatoryjny, co wynika z brzmienia tego przepisu: „nakłada się karę administracyjną”. Natomiast organ administracyjny dysponuje uznaniowością przy określeniu wymiaru kary, co również wynika wprost z treści tego przepisu: „nakłada się karę administracyjną w wysokości stanowiącej równowartość od 3000 do 5000 euro za każdą przywiezioną osobę”.<sup>48</sup> Zauważyć należy, że wyroki WSA praktycznie w żaden sposób, który umożliwiłby określenie jakichkolwiek reguł, nie odnoszą się do sposobu miarkowania kar. To samo dotyczy decyzji organów administracyjnych przytoczonych w wyrokach. W jednym tylko przypadku WSA wypowiada opinię, z której wnioskowość można, iż okazanie wizen, która jeszcze nie była ważna w dniu stawienia się na granicy, uzasadnia nałożenie kary w najniższej przewidywanej wysokości.<sup>49</sup> Najpełniej sposób, w jaki powinny być miarkowane kary pieniężne, został wyrażony przez NSA w wyroku oddalającym skargę kasacyjną. Zdaniem NSA na wysokość kar względnie oznaczonych wpływają okoliczności towarzyszące popełnieniu czynu zabronionego art. 135 UoC 2003 (459 UoC 2013) lub szkodliwość tego czynu. W każdym razie dolegliwość kary powinna być współmierna do naruszenia prawa.<sup>50</sup> Faktem jest natomiast, że organy administracji nakładają kary pieniężne w najniższym wymiarze.

<sup>45</sup> IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r.

<sup>46</sup> IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., IV Sa/Wa 2495/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2014 r.

<sup>47</sup> IV Sa/Wa 2355/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2013 r.

<sup>48</sup> IV Sa/Wa 14/14/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2013 r., IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r.

<sup>49</sup> IV Sa/Wa 554/14 z dnia 27 maja 2014 r.

<sup>50</sup> II OSK 885/13, wyrok NSA z dnia 30 października 2014 r.

## 9. Ochrona tymczasowa – wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji

Zgodnie z art. 61 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>51</sup> wniesienie skargi do WSA nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności, jednak sąd może, na podstawie § 3, na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub części aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wystąpienia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Wydanie takiego postanowienia przewidziane jest również w sytuacji, w której skarga do WSA została oddalona, a skarżący wnosi skargę kasacyjną.

Jak wykazano powyżej, na podstawie UoC nakładane są kary pieniężne w wysokości od 3000 do 5000 euro za każdą przywiezioną osobę, co w przeliczeniu na złote wynosi średnio od 13.000 PLN do 21.000 PLN, w zależności od średniego kursu obowiązującego w dniu wydania decyzji nakładającej karę. Stąd postępowaniu przed WSA bardzo często towarzyszy powołanie się na powyższy środek prawny.

Zgodnie z orzecznictwem WSA/NSA warunkiem wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji jest wykazanie przez skarżącego okoliczności, które uzasadniają możliwość wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Uzasadnienie wniosku powinno odnosić się do konkretnych okoliczności świadczących o tym, że wstrzymanie wykonania takiej decyzji jest uzasadnione.

Stąd brak uzasadnienia wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji uniemożliwia jego merytoryczną ocenę. Sąd nie może w takim wypadku działać za skarżącego, to na skarżącym bowiem ciąży obowiązek wykazania, że wydana decyzja, w razie wykonania, może narazić go na straty. A zatem przesłanką dla odmowy wstrzymania wykonania decyzji jest brak uzasadnienia wniosku,<sup>52</sup> ale też – nawet gdy takie uzasadnienie zostało we wniosku zawarte (trudna sytuacja finansowa, utrata płynności finansowej skutkująca brakiem możliwości realizacji bieżących zobowiązań) – brak odpowiedniej dokumentacji zawierającej informacje na temat kondycji finansowej przedsiębiorstwa.<sup>53</sup> Podmiot zainteresowany powinien przedstawić spójną argumentację, popartą faktami i dokumentami, które uzasadniają wstrzymanie wykonania decyzji nakładającej karę pieniężną,<sup>54</sup> wniosek powinien zostać wnikliwie uzasadniony, tak, by powoływane w nim okoliczności wskazywały na zajście w przypadku wnioskodawcy przesłanek zawartych w art. 61 § 3.<sup>55</sup> W przeciwnym razie przesłanki te nie zostaną uprawdopodobnione, a sąd uzna, że skarżący ich nie wykazał. Z drugiej strony wskazanie we wniosku, że szkodą, o której mowa w art. 61 byłaby wysokość kosztów operacyjnych zaciągniętego kredytu, wraz z odsetkami, na poczet zapłaty nałożonej kary, stanowi zdaniem NSA uprawdopodobnienie tej przesłanki.<sup>56</sup>

<sup>51</sup> Dz. U. 2002 nr 153 poz. 1270.

<sup>52</sup> IV Sa/Wa 1433/12, postanowienie WSA z dnia 9 sierpnia 2012 r.

<sup>53</sup> V Sa/Wa 1456/12, postanowienie WSA z dnia 27 września 2012 r.

<sup>54</sup> IV Sa/Wa 709/13, postanowienie WSA z dnia 7 maja 2013 r.

<sup>55</sup> IV Sa/Wa 897/15, postanowienie WSA z dnia 23 kwietnia 2015 r.

<sup>56</sup> II OSK 1675/14, postanowienie NSA z dnia 1 lipca 2014 r.

## Podsumowanie

Podstawowym celem tego opracowania jest próba rekonstrukcji zakresu odpowiedzialności przewoźnika i sposobu prawidłowej realizacji tej odpowiedzialności, na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych. Rekonstrukcja ta natrafia na ograniczenia, jednak z przyczyn niezależnych od autorki. Do tej pory bowiem sądy nie miały okazji wypowiedzieć się na gruncie UoC 2003 i UoC 2013 na temat odpowiedzialności przewoźników lotniczych i morskich. O skali problemów wynikających z egzekwowania odpowiedzialności przewoźników lotniczych wiadomo autorce jedynie z rozmów prywatnych.

Można śmiało obronić tezę, że w przypadku przewoźników drogowych wyroki sądów administracyjnych, ale też przede wszystkim uwagi zawarte w decyzjach i pismach organów administracji, do których sądy musiały się odnieść, przyczyniły się do lepszego stosowania przepisów odnoszących się do odpowiedzialności przewoźników (te same uwagi odnoszą się do wniosków o przyznanie ochrony tymczasowej dotyczącej wstrzymania egzekucji kary pieniężnej). Wynika to wprost z porównania sposobu realizacji tych obowiązków i analizy wysuwanych przez przedsiębiorców argumentów w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym niedługo po wprowadzeniu odpowiednich postanowień do UoC 2003 r. a sytuacją obecną. W tym zakresie obserwowalny jest znaczny postęp. W początkowym okresie stosowania tych przepisów do nakładania kar na przewoźników dochodziło w głównej mierze ze względu na zaniedbania ich samych. Trudno w tej chwili wypowiadać się, czy w tym wczesnym okresie nie wskazane było większe zaangażowanie państwa w zapoznawanie zainteresowanych podmiotów z regułami odpowiedzialności i konsekwencjami nieprawidłowego się z niej wywiązywania. Autorce nie są znane dane na ten temat. Trzeba natomiast uświadomić sobie, że adresatami decyzji nakładających kary pieniężne były nierzadko – co również można wywnioskować z lektury wyroków – podmioty o małej sile ekonomicznej i słabej kondycji finansowej.