

**Informacja dotycząca wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich
do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
w sprawie
nakładania kar administracyjnych za brak uiszczenia opłaty elektronicznej za
przejazd po drogach krajowych – 4 stycznia 2013 r.
(RPO-691806)**

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje skargi¹ – również o charakterze zbiorowym oraz anonimy – dotyczące kar administracyjnych, o których mowa w art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych: „Za przejazd po drodze krajowej pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, za który pobiera się opłatę elektroniczną bez uiszczenia tej opłaty – wymierza się karę pieniężną w wysokości 3.000 zł”. W przypadku uiszczenia opłaty w niepełnej wysokości wymierzana jest natomiast kara w wysokości 1.500 zł (art. 13k ust. 1 pkt 2 ustawy).

W związku z badaniem spraw indywidualnych Rzecznik otrzymał dotychczas wyjaśnienia z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, dotyczące trybu i zasad nakładania kar pieniężnych, w których to pismach GITD przedstawił m.in. stanowisko o dopuszczalności kumulowania kar za przejazd danym odcinkiem drogi w zależności od liczby tzw. bramownic, rejestrujących brak wniesienia opłaty.

W związku z przedstawionymi przez GITD wyjaśnieniami oraz skargami obywateli – przedstawiającymi często w sposób dramatyczny sytuację osób zagrożonych karami pieniężnymi – Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Transportu zwracając się z prośbą o poświęcenie szczególnej uwagi problematyce nakładania przedmiotowych kar administracyjnych oraz sytuacji karanych osób, jak również przedstawiając wątpliwości oraz zastrzeżenia odnośnie do sposobu stosowania w praktyce przepisów ustawy o drogach publicznych, stanowiących podstawę wymierzania kar pieniężnych.

W treści wystąpienia Rzecznik, w szczególności:

- podniósł, że za błędne należy uznać stanowisko o dopuszczalności kumulowania kar. Przepis art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych jest przepisem stanowiącym o sankcji administracyjnej, który przewiduje, że karze podlega „przejazd po drodze krajowej” bez wniesienia opłaty elektronicznej. Przedmiotowy przepis nie przewiduje

¹ główne zarzuty podnoszone w skargach zostały przedstawione w załączniku do niniejszej informacji.

możliwości wielokrotnego wymierzania kary za jeden przejazd danym odcinkiem drogi. Zastosowanie tego rodzaju sankcji administracyjnej musiałyby mieć swoje wyraźne umocowanie w prawie. Z uwagi na charakter w/w przepisu nie jest dopuszczalne stosowanie dowolnej wykładni rozszerzającej.

- zwrócił uwagę, że w obowiązującym stanie prawnym, w praktyce wielokrotnie może dochodzić do sytuacji, w których obowiązek wniesienia opłaty spoczywa na podmiocie innym, niż ten, wobec którego zastosowana może być kara administracyjna. Osoby zagrożone karą mogą często nie mieć nawet wpływu na wypełnienie obowiązku wniesienia opłaty, a więc wypełnienie obowiązku, za który mogą zostać ukarane. Przy przyjęciu reżimu odpowiedzialności administracyjnej, tego rodzaju okoliczności, jak brak winy po stronie osoby karanej pozostają bez znaczenia, a ustawa nie przewiduje także możliwości odstąpienia od kary, czy miarkowania jej wysokości. W konsekwencji występują przypadki, gdy za zaniedbania podmiotów, na które ustawa nałożyła obowiązek wnoszenia opłat elektronicznych, aktualnie zagrożone bardzo wysokimi karami pieniężnymi mogą być osoby fizyczne, którym obiektywnie nie można postawić żadnych zarzutów.
- podniósł kwestię przyjęcia w ustawie o drogach publicznych regulacji przewidującej natychmiastową wykonalność decyzji nakładających kary pieniężne, co przy nadal występujących błędach w działaniu systemu oraz przy jednoczesnym przyjęciu stanowiska o dopuszczalności kumulacji kar, może w praktyce prowadzić do bardzo niekorzystnych, nieodwracalnych dla osoby ukaranej skutków finansowych, a także społecznych i rodzinnych.
- zwrócił uwagę na otrzymywane zarzuty związane już bezpośrednio z toczącymi się postępowaniami, w tym na kwestie mylących pouczeń, co do sposobu zaskarżenia decyzji, jak również ponowił wątpliwości, co do posiadania przez GITD uprawnienia do żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, w celu zidentyfikowania osoby, na którą ma być nałożona kara.

**Główne zarzuty podnoszone w skargach dotyczących skierowanych
do Rzecznika Praw Obywatelskich:**

- 1) brak podstawy prawnej do kumulowania kar administracyjnych i wielokrotnego karania za jeden czyn polegający na przejeździe danym odcinkiem drogi krajowej bez wniesienia opłaty elektronicznej, w zależności od liczby naruszeń ujawnionych przez zamontowane na tym odcinku urządzenia kontrolne, tzw. bramownice.
- 2) nakładanie kar na kierowców, a więc podmioty inne niż podmioty, na które art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych nakłada obowiązek ponoszenia opłat, z jednoczesnym pozbawieniem podmiotów karanych możliwości podjęcia działań na rzecz wypełnienia obowiązku, za uchybienie którego zagrożeni są karami pieniężnymi,
- 3) nakładanie kar pomimo prawidłowego wniesienia opłaty, wynikające z błędów w funkcjonowaniu systemu poboru opłat elektronicznych,
- 4) nakładanie kar na kierowców wykonujących przejazdy w ramach poleceń pracodawców, którzy nie wywiązali się z obowiązku poniesienia opłaty, nie poinformowali pracowników o grożących im karach, jak również nie wyposażyli, ani nie przeszkolili pracowników z obsługi urządzeń służących do wnoszenia przedmiotowych opłat. Powyższe dotyczy m.in. pracowników jednostek samorządowych, przykładowo kierowców zatrudnionych w zarządach dróg wojewódzkich. Jednocześnie, jak podnoszą skarżący nie dysponowali oni możliwością odmówienia wykonania polecenia pracodawcy, bez narażenia się na utratę pracy,
- 5) wysokie stawki kar pieniężnych w porównaniu z karami stosowanymi w innych krajach UE, sztywny charakter przedmiotowych kar, jak również przyjęcie konstrukcji sankcji administracyjnych, a więc obiektywnego reżimu odpowiedzialności, skutkującej brakiem możliwości miarkowania kary oraz uwzględnienia przy jej wymierzaniu okoliczności łagodzących bądź wyłączających winę,
- 6) brak oznakowania płatnych odcinków dróg krajowych oraz wymierzanie kar bez względu na nieumieszczenie przy płatnych odcinkach stosownych znaków informacyjnych,
- 7) brak wiedzy kierowców o grożących karach administracyjnych oraz wszczynanie postępowań administracyjnych przez GITD dopiero po kilku miesiącach od daty ujawnionych naruszeń, zbiorczo za dany okres w odniesieniu do konkretnego kierowcy, co prowadzi do sytuacji, w której kierowcy nieposiadający wiedzy o obowiązywaniu systemu elektronicznego poboru opłat, korzystający wielokrotnie z danego odcinka drogi, zostają zobowiązani do poniesienia od kilkunastu do kilkudziesięciu kar za przejazd bez

wniesienia opłaty elektronicznej. Jak podnoszą skarżący, w sytuacji terminowego informowania przez GITD już o pierwszym przypadku niewiszczenia przedmiotowej opłaty kierowcy uniknęliby dalszych kar pieniężnych,

- 8) niezgodność przepisów ustawy o drogach publicznych z przepisami dyrektywy 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, w szczególności z art. 7 ust. 6 oraz art. 9a przedmiotowej dyrektywy,
- 9) automatyczne generowanie w protokole kontroli adnotacji, zgodnie z którą kierowca „nie wnosi zastrzeżeń”,
- 10) wydawanie decyzji nakładającej karę administracyjną w tym samym dniu, w którym strona postępowania informowana jest o jego wszczęciu,
- 11) brak precyzyjnych informacji, co do sposobu zaskarżenia decyzji nakładającej karę pieniężną, która w jednym miejscu stanowi o prawie wniesienia odwołania, a w drugim o złożeniu wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy.