



**MINISTER
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

Sławomir Nowak

Nr TA-4dp-0731-1/12

ESOD: 8411/13

RPO-691806 / 12

Warszawa, dnia 5 lutego 2013 r.

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2013 -02- 0 8
ZAL.	NR 1531932

Pani

Irena Lipowicz

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowna Pani Rzecznik,

odpowiadając na wystąpienie z dnia 4 stycznia br. (nr RPO-691806-V/12/GM), skierowane w trybie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.), dotyczące nakładania kar administracyjnych za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, uprzejmie przedstawiam następujące wyjaśnienia i informacje.

W pierwszej kolejności dziękuję za wnikliwą analizę procedury sankcjonowania popełnianych przez użytkowników dróg naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Uwagi i zastrzeżenia zawarte w piśmie utwierdzają mnie w przekonaniu, iż przynajmniej część zasad funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat, w szczególności w zakresie obejmującym stosowanie kar administracyjnych, powinna ulec zmianie. Zmiana taka, zgodnie z Pani sugestią, będzie wiązać się z koniecznością nowelizacji przepisów rangi ustawowej. Chciałbym w tym miejscu podkreślić, że Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz nadzorowane przeze mnie organy, to jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, jako podmiot pobierający opłatę elektroniczną, oraz Główny Inspektor Transportu Drogowego, jako wiodący organ kontrolujący prawidłowość uiszczenia tej opłaty, na bieżąco monitorują elektroniczny system poboru opłat, wnikliwie analizując wszelkie informacje odnośnie nieprawidłowości występujących w jego funkcjonowaniu. Upływ ponad 1,5 roku od dnia uruchomienia nowego systemu opłat i zebrane w tym okresie doświadczenia pozwoliły na wypracowanie przez podległe resortowi transportu organy wniosków prowadzących do konkluzji, że zmiana systemu karania użytkowników naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej

jest konieczna i uzasadniona. Od kilku tygodni pracujemy nad korektą systemu kar. Podkreślić należy, że nasze wnioski wypracowane w tym zakresie w dużym stopniu pokrywają się z uwagami zgłoszonymi przez Panią Rzecznik w piśmie z dnia 4 stycznia br.

Przedstawię uwarunkowania, w których powstawały przepisy *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.), wprowadzające w naszym państwie elektroniczny system poboru opłat. Przed wdrożeniem tego systemu, od roku 1998 r. funkcjonował w Polsce na drogach krajowych system opłat drogowych o charakterze ryczałtowym, oparty na czasowym użytkowaniu infrastruktury drogowej (tzw. system winietowy). Opłata elektroniczna jest natomiast obliczana na podstawie faktycznie przejechanych kilometrów, a jej wysokość bezpośrednio związana z kosztem budowy i eksploatacji infrastruktury drogowej. Rozwiązanie takie stanowi wdrożenie rekomendowanej przez Unię Europejską zasady „użytkownik płaci”.

Przepisy rangi ustawowej, regulujące założenia elektronicznego systemu poboru opłat, były procedowane od 2006 r. Przepisy te ostatecznie zostały uchwalone przez Sejm RP jako *ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 218, poz. 1391). Ustawa wyznaczyła termin rozpoczęcia poboru opłaty elektronicznej na dzień 1 lipca 2011 r. Należy podkreślić, że uchwalone w 2008 r. przepisy przewidywały stosunkowo długi okres *vacatio legis* (ponad 2,5 roku) dla nowych rozwiązań. Wiązało się to z faktem, że wdrożenie elektronicznego systemu poboru opłat miało wprowadzić zupełnie nowe systemowe podejście do poboru opłat drogowych w Polsce, co wymagało podjęcia stosownych przygotowań ze strony zarówno właściwych organów administracji publicznej, jak i podmiotów zobowiązanych do uiszczania nowej opłaty. Podkreślić należy, że podejmując decyzję o wprowadzeniu ogólnokrajowego, elektronicznego systemu opłat opartych na rzeczywiście przejechanych kilometrach i procedując ustawę regulującą tę kwestię, organy uczestniczące w procesie legislacyjnym nie posiadały praktycznych doświadczeń odnośnie stosowania tego typu systemu opłat. Co więcej, w momencie uchwalania ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. tego typu systemy funkcjonowały jedynie w trzech państwach członkowskich Unii Europejskiej: w Austrii, Niemczech i Czechach. W takich okolicznościach przepisy ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. musiały mieć charakter abstrakcyjny, ponieważ dotyczyły systemu opłat, który miał powstać jako pierwszy w Polsce, dopiero po upływie kilku lat od ich uchwalenia. W efekcie niektóre wady rozwiązań przyjętych jeszcze w 2008 r. mogły się uzewnętrznić dopiero po określonym czasie funkcjonowania systemu.

Z tego względu podległe mi organy wnikliwie analizują sposób funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat w kontekście obowiązujących przepisów i formułują stosowne wnioski, na podstawie których podjęte zostaną działania zmierzające do zmiany obowiązujących przepisów ustawy o drogach publicznych. Zmiany te będą w szczególności

miały na celu wprowadzenie bardziej przejrzystych zasad stosowania odpowiedzialności administracyjnej w związku z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

Pragnę jednocześnie zauważyć, że ze względu na charakter infrastruktury drogowej w naszym państwie, która znajduje się w fazie intensywnej rozbudowy, szczególnie w początkowym okresie elektroniczny system poboru opłat obejmuje niewielką część sieci dróg krajowych (ok. 10% wszystkich dróg krajowych, które z kolei stanowią ok. 5% wszystkich dróg publicznych). Sytuacja taka pozwala użytkownikom na wybór trasy przejazdu i nie nakłada na nich obowiązku korzystania z dróg objętych opłatą elektroniczną. Ze względu na ten niewielki zakres geograficzny systemu konieczne jest zapewnienie, aby użytkownicy pojazdów podlegających opłacie elektronicznej uiszczali opłatę terminowo i w należytej wysokości. Podkreślenia bowiem wymaga fakt, że wpływy z opłaty elektronicznej zasilają Krajowy Fundusz Drogowy, z którego finansowane są inwestycje drogowe w naszym kraju. W ten sposób generowane są środki na budowę, utrzymanie, przebudowę dróg i dostosowanie ich do standardów bezpieczeństwa. Ponieważ system dotyczy pojazdów ciężkich środki te pochodzą od użytkowników, którzy mają największy wpływ na zużycie infrastruktury drogowej. Dlatego też przepisy sankcjonujące naruszenie obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej mają na celu zapobieżenie sytuacji, w której kierowcy w nadmierny sposób korzystaliby z odcinków dróg krajowych wskazanych w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej* (Dz. U. Nr 80, poz. 433, z późn. zm.) bez uiszczonej opłaty elektronicznej. W mojej opinii kierowca naruszający ten obowiązek powinien jak najszybciej zjechać z drogi płatnej w celu zaprzestania naruszania przepisów ustawy i narażenia się na kolejne sankcje administracyjne.

Aby osiągnąć jak najwyższy poziom ścigalności opłat konieczne było wprowadzenie instrumentów pozwalających na bieżącą kontrolę prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. W systemie stosuje się więc różne formy kontroli, obejmujące zarówno kontrolę mobilną, przeprowadzaną bezpośrednio przez funkcjonariuszy uprawnionych organów, między innymi na podstawie informacji rejestrowanych przez system, jak i kontrolę stacjonarną, w której wykorzystywane są stacjonarne urządzenia zainstalowane na odcinkach dróg płatnych. W tym ostatnim przypadku postępowania administracyjne w I instancji prowadzi Biuro do Spraw Elektronicznego Poboru Opłat Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

Zastrzec należy, że podejmowane działania kontrolne mają w szczególności na celu zapewnienie aby z dróg objętych opłatą nie korzystali nadmiernie użytkownicy, którzy albo w ogóle nie zarejestrowali się w systemie i nie posiadają urządzenia wykorzystywanego do naliczania opłat (tzw. urządzenia viaBOX) albo korzystają z formy płatności polegającej na przedpłacie i nie uiszcili opłaty przed skorzystaniem z sieci dróg objętych opłatą

elektroniczną. Informacja powyższa jest o tyle istotna, że użytkownicy są również uprawnieni do uiszczenia opłaty elektronicznej w formie płatności okresowej z zabezpieczeniem. W takiej sytuacji opłata jest wnoszona na podstawie dokumentu wystawianego przez podmiot pobierający opłatę po określonym czasie korzystania z dróg płatnych. Rozwiązanie powyższe jest bardzo korzystne dla użytkowników, ponieważ w praktyce niemal do minimum ogranicza możliwość poniesienia przez nich sankcji administracyjnych związanych z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Wynika to z faktu, że brak uiszczenia opłaty wnoszonej w formie płatności okresowej, w terminie 14 dni od dnia wystawienia wezwania przez pobierającego opłatę, nie skutkuje nałożeniem kary pieniężnej, lecz prowadzi jedynie do pobrania należności z wniesionego przez użytkownika zabezpieczenia. Taką formę rozliczeń z podmiotem pobierającym opłatę przewidują obowiązujące przepisy *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2011 r. w sprawie wnoszenia opłat elektronicznych i ich rozliczania oraz przekazywania opłat elektronicznych i kar pieniężnych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego* (Dz. U. Nr 91, poz. 524). Zatem już na gruncie obecnie obowiązujących przepisów użytkownicy uprawnieni są do wyboru takiej formy płatności i rozliczania się z pobierającym opłatę, która zabezpiecza ich przed popełnieniem naruszeń, o których mowa w art. 13k ust. 1 ustawy drogach publicznych. Należy podkreślić, że decyzja w tej sprawie należy do samego użytkownika.

Po przedstawieniu ogólnych uwarunkowań dotyczących funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat, chciałbym się odnieść do poszczególnych wniosków podniesionych przez Panią Rzecznik w piśmie z dnia 4 stycznia br.

W pierwszej kolejności chciałbym odnieść się do wniosków dotyczących sposobu nakładania przez Główną Inspekcję Transportu Drogowego kar administracyjnych na podstawie informacji rejestrowanych przez urządzenia kontrolne elektronicznego systemu poboru opłat. Podkreślić należy, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie określają szczegółowo procedury kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej i sposobu stwierdzania naruszeń obowiązku uiszczenia tej opłaty. W art. 13k ww. ustawy wskazane są zasady odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie tego obowiązku, a w art. 13l podmioty uprawnione do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty. W ust. 2 tego ostatniego przepisu znalazło się natomiast upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu do wydania w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych rozporządzenia określającego szczegółowy tryb, sposób i zakres kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, z uwzględnieniem technologii wykorzystanej w systemie elektronicznego poboru opłat elektronicznych. Przepisy ustawy, które cechuje w tym zakresie duży poziom ogólności, nie regulują więc kwestii sposobu stwierdzania naruszeń obowiązku uiszczenia

opłaty elektronicznej, które powinny stanowić podstawę do wszczynania postępowań administracyjnych na podstawie przywołanego już art. 13k ustawy o drogach publicznych.

Na podstawie tego upoważnienia zawartego w art. 13l ust. 2 tej ustawy wydane zostało natomiast *rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej* (Dz. U. Nr 133, poz. 773). Ze względu jednak na zakres upoważnienia ustawowego, rozporządzenie również nie określa, które informacje rejestrowane przez stacjonarne urządzenia kontrolne powinny stanowić podstawę do wszczynania postępowań administracyjnych.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, w celu uniknięcia wątpliwości odnośnie zakresu wykorzystywania zapisów ewidencyjnych rejestrowanych przez urządzenia kontrolne elektronicznego systemu poboru opłat, ówczesny Minister Infrastruktury wydał w dniu 9 września 2011 r. stosowną interpretację, która została skierowana do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Zgodnie z tą interpretacją podstawą do wszczynania postępowań administracyjnych dotyczących naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej powinny być zapisy ewidencyjne zawierające obraz pojazdu, którego kierujący popełnił naruszenie. Każdy natomiast taki zarejestrowany zapis powinien być podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Główny Inspektor Transportu Drogowego wydał Wojewódzkim Inspektoratom Transportu Drogowego polecenie, aby procedurę powyższą stosować od dnia 15 września 2011 r. Podejmując taką a nie inną decyzję ówczesny Minister Infrastruktury musiał wziąć pod uwagę zarówno treść art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych, jak i specyfikę wdrożonej w Polsce technologii poboru opłat i przyjętego systemu kontroli prawidłowości jej uiszczenia.

Odnosząc się do pierwszej z tych kwestii należy podkreślić, że w szczególności treść ww. art. 13k ust. 1 może budzić wątpliwości ze względu na niezdefiniowane w przepisach prawa pojęcie „przejazdu”. Przypomnę, że zgodnie z tym przepisem „*Za przejazd po drodze krajowej kierującemu pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, za który pobiera się opłatę elektroniczną:*

- 1) bez uiszczenia tej opłaty - wymierza się karę pieniężną w wysokości 3.000 zł;
- 2) bez uiszczenia tej opłaty w pełnej wysokości - wymierza się karę pieniężną w wysokości 1.500 zł.”.

Powstaje w tym miejscu wątpliwość, w jakiej sytuacji mamy do czynienia z przejazdem, który prowadzi do zawiązania sprawy administracyjnej, która zakończona powinna zostać wydaniem przez organ kontrolny decyzji w przedmiocie kary pieniężnej. W mojej opinii z przepisu tego wynika, że z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej mamy do czynienia, w sytuacji gdy stwierdzone zostanie łącznie, że przejazd odbywał się:

- 1) drogą krajową, na której pobiera się opłatę elektroniczną,
- 2) pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych,
- 3) bez uiszczenia opłaty elektronicznej albo opłata ta nie została uiszczona w pełnej wysokości.

Moim zdaniem ziszczenie się tych 3 przesłanek konstituuje sprawę administracyjną i powinno prowadzić każdorazowo do wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie braku uiszczenia opłaty elektronicznej w całości lub jej uiszczenia w niepełnej wysokości. Oznacza to bowiem stwierdzenie/zarejestrowanie faktu, że w określonym miejscu i czasie kierujący pojazdem dokonywał przejazdu drogą krajową z naruszeniem przepisów ustawy o drogach publicznych.

W odniesieniu do praktycznych skutków wydanej przez Ministra Infrastruktury interpretacji podkreślam, że nie wszystkie urządzenia kontrolne zainstalowane na sieci dróg objętych elektronicznym systemem poboru opłat rejestrują obrazy pojazdu. Taką funkcję posiadają bowiem jedynie bramownice kontrolne oraz urządzenia przenośne, które mogą być instalowane na tzw. bramownicach naliczających. Bramownice kontrolne są rozmieszczone w miejscach, w których duże natężenie ruchu umożliwia przeprowadzanie kontroli jak największej liczby pojazdów. System ten wzmocniony jest przez urządzenia przenośne, które są czasowo umieszczane na niektórych bramownicach naliczających na podstawie między innymi analiz natężenia ruchu na odcinkach płatnych. Łącznie wykorzystywanych jest na sieci dróg płatnych 40 urządzeń stacjonarnych, które rejestrują obrazy pojazdu. Stanowi to jedynie ok. 7% z wszystkich 555 bramownic, które jak dotychczas zainstalowano na ww. sieci (stan na dzień 12 stycznia 2013 r.). Jedna bramownica rejestrująca obrazy pojazdu przypada więc średnio raz na ok. 50 km dróg krajowych objętych opłatą elektroniczną. Pozostałe bramownice, tzw. bramownice naliczające, nie posiadają funkcji rejestracji obrazu pojazdu, a co za tym idzie, generowane przez nie zapisy ewidencyjne nie powinny, zgodnie z wytycznymi resortu, stanowić podstawy do wszczynania postępowań administracyjnych, o których mowa w art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Z informacji powyższej wynika, że przyjęta interpretacja uwzględnia specyfikę systemu czynności kontrolnych, który funkcjonuje w elektronicznym systemie poboru opłat, i nie powinna prowadzić do nakładania kar administracyjnych za każdą przejechaną bramownicę, a co więcej, ogranicza ewentualną, nadmierną represyjność przepisów, skoro stanowi, że obrazy naruszeń, nie zawierające zarazem obrazu pojazdu dokonującego przejazdu na drodze krajowej objętej opłatą, rejestrowane przez zdecydowaną większość urządzeń kontrolnych systemu (ponad 90%), nie mogą stanowić podstawy do wszczynania postępowań administracyjnych dotyczących naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

Zgadzam się, że obowiązujące w przedmiotowym zakresie zasady i wytyczne mogą być mało przejrzyste dla użytkowników dróg, a co za tym idzie wprowadzać wśród nich niepewność odnośnie wysokości sankcji, która może zostać wymierzona za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Dlatego też w ramach planowanych zmian ustawowych przewiduje się odejście od stosowania pojęcia „przejazdu” w art. 13k ustawy o drogach publicznych, ponieważ może ono budzić istotne wątpliwości interpretacyjne i nie przystaje do zasad funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat. Pragnę natomiast zaproponować wprowadzenie tzw. „bloków czasowych”, które polegałyby na tym, że jeśli w danym okresie czasu (okres ten mógłby liczyć przykładowo od 3 do 6 godzin – kwestia ta pozostaje do szczegółowego dookreślenia), następującym od chwili stwierdzenia naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, ziszcza się przesłanki do nałożenia kolejnych kar administracyjnych z tego tytułu, wymierzałoby się łącznie za wszystkie popełnione w tym okresie naruszenia jedną karę administracyjną. Kolejny „blok czasowy”, w którym mogłaby zostać nałożona kara rozpoczynałby się dopiero po upływie ww. okresu czasu od stwierdzenia pierwszego naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Uważam, że przyjęcie takiego rozwiązania wpłynęłoby korzystnie na przejrzystość zasad karania użytkowników naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej i rozwiałoby wątpliwości odnośnie sposobu interpretacji pojęcia „przejazdu”. Dodatkowo, odpowiednio długi okres trwania „bloku czasowego” pozwoliłby kierowcom na podjęcie działań mających na celu zaprzestanie naruszania przepisów ustawy, przykładowo poprzez wypożyczenie urządzenia do naliczania opłat czy też uzupełnienia środków na rachunku.

Odnosząc się do kwestii podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej pragnę poinformować, że w całej rozciągłości podzielam w tym zakresie opinię Pani Rzecznik, zgodnie z którą przy obecnie funkcjonujących zasadach wielokrotnie może dochodzić do sytuacji, w których obowiązek wniesienia opłaty spoczywa na podmiocie innym, niż ten, wobec którego zastosowana może być kara administracyjna.

Należy w pierwszej kolejności wyjaśnić, że uchwalając *ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, Sejm RP, przyjął, że osoba „korzystająca z drogi publicznej” (*vide* art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych) jest tożsama z „kierującym pojazdem”, w związku z czym to na kierującego nakładana być powinna kara administracyjna za naruszenie przepisów ustawy. Wynikać to może z faktu, że w przeciwieństwie do systemu winietowego do uiszczania opłaty elektronicznej nie są zobowiązani wyłącznie przedsiębiorcy wykonujący transport drogowy osób lub rzeczy, ale obowiązek ten ciąży na wszystkich osobach korzystających z pojazdów samochodowych i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz autobusów niezależnie od ich masy, jeśli pojazdy te poruszają się po sieci dróg objętych elektronicznym systemem poboru opłat. Dodatkowo, jak słusznie wskazał Główny Inspektor

Transportu Drogowego, uiszczenie opłaty w systemie w istocie jest oparte na rzeczywiście przejechanych kilometrach i jest uzależnione od prawidłowej obsługi urządzenia viaBOX, co może prowadzić do wniosku, że nie tylko przedsiębiorca, ale również kierowca w pewnym zakresie odpowiada za prawidłowość uiszczenia tej opłaty.

Niemniej w mojej ocenie kwestia zmiany podmiotu, wobec którego adresowana jest sankcja za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej jest jedną z kwestii wymagających najpilniejszej zmiany w elektronicznym systemie poboru opłat. Biorąc pod uwagę podniesione przez Panią Rzecznik argumenty dotyczące zasad stosowania odpowiedzialności administracyjnej, wyartykułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przyznać należy, że w przypadku opłaty elektronicznej zazwyczaj to na przedsiębiorcy, czyli właścicielu lub innym podmiocie, na rzecz którego przeniesiono posiadanie pojazdu (elektroniczny system poboru opłat dotyczy w ogromnej mierze samochodów ciężarowych i autobusów, wykorzystywanych do wykonywania zarobkowej działalności przewozu drogowego rzeczy lub osób), a nie na kierującym pojazdem, ciąży obowiązek związany z koniecznością zawarcia umowy z pobierającym opłatę dotyczącej korzystania z dróg objętych opłatą elektroniczną. Oczywiście niejednokrotnie to kierujący pojazdem podpisuje taką umowę, ale czyni to w imieniu swojego pracodawcy, na podstawie stosownego pełnomocnictwa. Samo uiszczanie opłaty elektronicznej spoczywa również najczęściej na przedsiębiorcy. To on doładowuje rachunek użytkownika typu przedpłaconego, o którym mowa w § 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wnoszenia opłat elektronicznych i ich rozliczania oraz przekazywania opłat elektronicznych i kar pieniężnych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego czy też uiszcza należną opłatę na podstawie dokumentu wystawianego przez pobierającego opłatę w przypadku płatności okresowej z zabezpieczeniem, o której mowa w § 5 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia. Nawet jeśli mamy do czynienia z płatnością w formie gotówkowej, to o ile faktycznej wpłaty na rachunek użytkownika dokonuje kierujący pojazdem, to czyni on to przy pomocy środków pieniężnych udostępnianych przez przedsiębiorcę. Już z powyżej przywołanych argumentów wynika, że przynajmniej w niektórych przypadkach to przedsiębiorca, a więc właściciel pojazdu czy też leasingobiorca, ponosi odpowiedzialność za uiszczenie opłaty elektronicznej, a co za tym idzie to on powinien podlegać sankcji administracyjnej w przypadku niedopełnienia tego obowiązku.

W związku z powyższym planowane jest wprowadzenie takich zmian w przepisach ustawy o drogach publicznych, które spowodują, że co do zasady odpowiedzialność za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej ponosić będzie właściciel pojazdu lub inny podmiot, na rzecz którego przeniesiono posiadanie pojazdu (np. leasingobiorca). Przewiduje się przy tym, że za niektóre naruszenia, w szczególności dotyczące wyłącznie obsługi urządzenia viaBOX, nadal odpowiadałby kierujący pojazdem.

Chciałbym podziękować za przekazanie przez Panią Rzecznik opinii w przedmiotowej sprawie, potwierdzającej słuszność planowanych zmian, ponieważ ze wstępnych konsultacji przeprowadzonych przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wynika, że proponowana zmiana adresata sankcji administracyjnej może spotkać się z oporem środowiska przedsiębiorców działających w branży transportu drogowego.

W kwestii błędów generowanych przez elektroniczny system poboru opłat i wiążących się z tym skutków dla użytkowników dróg pragnę zapewnić, że Inspekcja Transportu Drogowego podejmuje w każdej sprawie wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do prawidłowego załatwienia sprawy. W związku z tym, osoby, co do których zaistniało podejrzenie, iż naruszyły przepisy ustawy o drogach publicznych wzywane są do złożenia wyjaśnień i w ten sposób mogą wykazać, że w trakcie przejazdu nie naruszyły obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Dlatego też Inspekcja Transportu Drogowego wraz z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad oraz Operatorem elektronicznego systemu poboru opłat – konsorcjum Kapsch szczegółowo weryfikują dane będące podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego, a kary nałożone w wyniku błędów systemu są korygowane poprzez uchylene wadliwie wydanych decyzji administracyjnych. Operator systemu jest przy tym obowiązany udzielać Inspektorom Transportu Drogowego wszelkich wyjaśnień w toku prowadzonego postępowania, także w zakresie niewłaściwie naliczonych opłat.

Należy podkreślić, że Inspekcja Transportu Drogowego wnikliwie bada zasadność zgłoszonych przez strony postępowania wniosków o wstrzymanie rygoru natychmiastowej wykonalności wydanych decyzji administracyjnych. Łącznie w latach 2011 – 2012 takich wniosków zgłoszono 1109. Aż w 939 przypadkach organ przychylił się do wniosku i wydał postanowienie o wstrzymaniu rygoru. Z danych tych wynika, że Inspekcja Transportu Drogowego z należytą uwagą bada zarzuty podniesione przez użytkowników i dąży do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Podejmowane w tym zakresie działania prowadzą natomiast do ograniczenia represyjnego charakteru obowiązujących przepisów prawa, które w art. 13k ust. 5 ustawy o drogach publicznych nadają decyzjom wydawanym w przedmiocie naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej rygor natychmiastowej wykonalności.

Chciałbym odnieść się w tym miejscu również do kwestii wydawania przez Inspektorów Transportu Drogowego decyzji administracyjnych bezpośrednio po przeprowadzeniu kontroli mobilnej. Uprzejmie informuję, że w piśmie z dnia 24 października 2011 r. Główny Inspektor Transportu Drogowego polecił wszystkim Wojewódzkim Inspektorom Transportu Drogowego, aby w stosunku do kierowców krajowych, po przeprowadzeniu kontroli mobilnej, Inspektorzy doręczali jedynie zawiadomienie o wszczęciu postępowania, natomiast nie wydawali decyzji administracyjnych

nakładających karę pieniężną na drodze. Wskazany sposób działania podyktowany był nieprzewidywaną pierwotnie skalą niepoprawności danych generowanych przez urządzenia elektronicznego systemu poboru opłat. Mimo rejestrowania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej przez bramownice rejestrujące obrazy pojazdów wielokrotnie w toku rozpoznawania wniosków o ponowne rozpatrzenie spraw okazywało się bowiem, że wymagane opłaty zostały jednak prawidłowo uiszczone.

Korzystając z niemal rocznego doświadczenia w zakresie funkcjonowania systemu Główny Inspektor Transportu Drogowego wydał, pismem z dnia 18 czerwca 2012 r., nowe polecenie Wojewódzkim Inspektorom Transportu Drogowego, zgodnie z którym od dnia 1 lipca 2012 r. kontrola mobilna w stosunku do kierowców krajowych powinna kończyć się wydaniem rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną na drodze w przypadku zarejestrowania zapisów ewidencyjnych generowanych przez bramownice kontrolne. Polecenie powyższe dotyczyło jednak tylko i wyłącznie naruszenia, o którym mowa w art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych (przejazd bez uiszczenia opłaty elektronicznej), polegającego na braku zainstalowanego w pojeździe urządzenia viaBOX albo braku środków na rachunku użytkownika prowadzonym w formie przedpłaconej. Doświadczenie Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat we wskazanych naruszeniach dowiodło bowiem, że istnieje minimalne ryzyko obarczenia zapisów błędem systemu, w związku z czym decyzje mogą być wydawane na tej podstawie w zgodzie z zasadą prawdy obiektywnej. Oprócz tego kara za brak uiszczenia opłaty elektronicznej jest wydawana na drodze tylko w przypadku naocznego stwierdzenia braku urządzenia viaBOX w pojeździe.

Reasumując, w okresie od dnia 24 października 2011 r. do dnia 1 lipca 2012 r. wszystkie decyzje o nałożeniu kar pieniężnych na kierujących mających miejsce stałego zamieszkania w kraju wydawane były po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w Biurze do Spraw Elektronicznego Poboru Opłat Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, zaś dopiero od dnia 1 lipca 2012 r. za część naruszeń dokonanych przez tę kategorię podmiotów kary nakładane są bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli mobilnej.

Wyjaśnienia wymagają również kwestie dotyczące informacji zamieszczanych w protokołach kontroli sporządzanych przez Inspektorów Transportu Drogowego oraz treści pouczeń zawartych w decyzjach wydawanych na podstawie art. 13k ustawy o drogach publicznych.

Odnosząc się do zarzutu „automatycznego wskazywania w protokole kontroli, iż kierujący nie wnosi do niego zastrzeżeń” podkreślić należy, iż w przekazanym Inspektorom Transportu Drogowego wzorze protokołu (pismo Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 29 czerwca 2011 r.) wprowadzono rubrykę: „Do protokołu kontroli

kontrolowany wnosi zastrzeżenia/nie wnosi zastrzeżeń: (...)”. Inspektor dokonujący kontroli wypełnia protokół przy wykorzystaniu służbowego komputera, a zatem w przypadku braku zastrzeżeń niepotrzebne sformułowanie jest po prostu wykreślane.

W odniesieniu do treści pouczeń zawartych w decyzjach wydawanych przez Inspektorów Transportu Drogowego należy wyjaśnić, że zgodnie z ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw od dnia 1 lipca 2011 r. do dnia 31 lipca 2011 r. organem właściwym do prowadzenia postępowania w I instancji w sprawach dotyczących naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej był Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego. Od decyzji wydawanych przez ten organ służył stronie środek zaskarżenia w postaci odwołania do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, co wynikało z art. 127 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 17 pkt 3 Kpa. Wzór decyzji oraz protokołu kontroli wraz z właściwymi pouczeniami Główny Inspektor Transportu Drogowego przekazał Inspektorom Transportu Drogowego pismem z dnia 29 czerwca 2011 r.

W związku z wejściem w życie *ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych* (Dz. U. Nr 159, poz. 945) od dnia 1 sierpnia 2011 r. Główny Inspektor Transportu Drogowego stał się organem właściwym w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. Od tego czasu Wojewódzcy Inspektorzy Transportu Drogowego mogą prowadzić postępowania na podstawie art. 13k ustawy o drogach publicznych wyłącznie w imieniu i na podstawie upoważnienia udzielonego przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Zmiana w zakresie właściwości rzeczowej organu uprawnionego do wydawania rozstrzygnięć w sprawach dotyczących naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej wiązała się ze zmianą służącego stronie środka zaskarżenia. Mając na uwadze treść art. 127 § 3 Kpa od dnia 1 sierpnia 2011 r. adresat decyzji administracyjnej niezadowolony z rozstrzygnięcia uprawniony jest do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Wzór decyzji wraz z właściwymi pouczeniami Główny Inspektor Transportu Drogowego przekazał Inspektorom Transportu Drogowego pismem z dnia 29 lipca 2011 r.

Należy podkreślić, że Główny Inspektor Transportu Drogowego przekazał podległym Inspektorom wzory dokumentów niezawierające błędów, o których mowa w piśmie Pani Rzecznik. Ponadto bez wskazania konkretnych sygnatur decyzji nie sposób odnieść się do przedstawionego problemu celem wyjaśnienia zaistniałych rozbieżności. Być może przedstawiony przez Panią Rzecznik problem był wynikiem zmiany przepisów w zakresie właściwości organu uprawnionego do rozstrzygania spraw dotyczących naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, a co za tym idzie zmiany przysługującego stronie środka zaskarżenia. Ponadto istotnym jest, iż o kwalifikacji danego pisma w istocie decyduje jego treść, nie zaś samo jego oznaczenie, zatem nawet przy hipotetycznym założeniu, iż błędy w treści pism są wynikiem braku należytej staranności Inspektorów Transportu Drogowego,

nigdy nie spowoduje to negatywnych konsekwencji dla uczestników postępowania. Powyższe potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym „*żądanie strony w postępowaniu administracyjnym należy oceniać na podstawie treści pisma przez nią wniesionego, a nie na podstawie tytułu pisma*” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 1987 r., sygn. III SA 92/87). Błędne pouczenie strony przez organ nie może zatem powodować dla niej żadnych negatywnych konsekwencji.

Reasumując, od 1 sierpnia 2011 r. od decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego o nałożeniu kary pieniężnej za naruszenia dotyczące kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej jako decyzji organu I instancji i jednocześnie decyzji ministra w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i taka informacja znajduje się w pouczeniach tych decyzji. Treść pouczenia w decyzjach o nałożeniu kary pieniężnej wydanych w I instancji z upoważnienia Głównego Inspektora Transportu Drogowego przez Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego oraz przez pracowników i inspektorów Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w ramach Biura do Spraw Elektronicznego Poboru Opłat powinna, zgodnie z przywołanym pismem Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 29 lipca 2011 r., brzmieć następująco: „Od decyzji służy stronie wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, który należy skierować do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, ul. Postępu 21, 02-676 Warszawa, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.”. Natomiast pouczenie decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego, wydawanej w II instancji, przygotowywanej w Biurze Prawnym Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy brzmi: „Decyzja jest ostateczna w toku instancji. W terminie 30 dni od jej doręczenia stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Głównego Inspektora Transportu Drogowego, ul. Postępu 21, 02-676 Warszawa.”.

Chciałbym odnieść się do wątpliwości dotyczących uprawnień Głównego Inspektora Transportu Drogowego do wzywania właściciela/posiadacza pojazdu do wskazania osoby kierującej tym pojazdem w momencie stwierdzenia naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Podkreślić należy, że procedura ta stosowana jest wyłącznie w przypadku zapisów naruszeń rejestrowanych w ramach kontroli stacjonarnej, procedowanych w ramach postępowań prowadzonych przez Biuro do Spraw Elektronicznego Poboru Opłat.

Stosowany w tym zakresie przez Inspekcję Transportu Drogowego art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012, poz. 1137) umieszczony jest w rozdziale regulującym kwestię warunków technicznych, które powinny spełniać pojazdy, aby mogły zostać dopuszczone do ruchu. Niewątpliwie taka konstrukcja przepisów ustawy może wywoływać uzasadnione wątpliwości co do zakresu stanów

faktycznych, w których ww. przepis powinien znaleźć zastosowanie. Między innymi z tego względu, do tej kwestii szeroko odniósł się Sąd Najwyższy w swoim postanowieniu z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. I KZP 8/10, wskazując, iż „*analiza systematyki przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym prowadzi do wniosku, że niezamieszczenie omawianej regulacji w Rozdziale 5 zatytułowanym „Porządek i bezpieczeństwo ruchu na drogach”, nie wyklucza uznania, iż art. 78 ust. 4 PrDrogU dotyczy porządku na drogach publicznych w rozumieniu art. 97 KW. Natomiast z punktu widzenia wykładni funkcjonalnej tego przepisu trafnie w piśmiennictwie wskazuje się, że celem art. 78 ust. 4 PrDrogU jest co prawda ułatwienie ustalenia ewentualnego sprawcy przestępstwa lub wykroczenia drogowego, lecz nie jest to cel jedyne; ustawa nakładając ten obowiązek na właściciela lub użytkownika pojazdu zapewnia także porządek w ruchu drogowym przez to, że pozwala na identyfikowanie wszystkich uczestników ruchu drogowego, niezależnie od tego, kiedy powstanie taka potrzeba, tj. w czasie ruchu pojazdu czy potem.*”. Dodać należy, iż powyższe orzeczenie zapadło w sprawie, w której wezwanie właściciela pojazdu do wskazania kierującego konieczne było dla ustalenia sprawcy wykroczenia polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości, a zatem również nie była to sprawa, która dotyczyłaby warunków technicznych pojazdu.

Warto wskazać, iż już w 265 sprawach sądy powszechne orzekając z wniosku Głównego Inspektora Transportu Drogowego w przedmiocie czynu, o którym mowa w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, zaakceptowały stanowisko oskarżyciela, uznając sprawców za winnych popełnionego wykroczenia, nie kwestionując przy tym uprawnienia Głównego Inspektora Transportu Drogowego do wzywania właściciela lub posiadacza pojazdu wynikającego z art. 78 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Celem uzupełnienia powyższych rozważań, przytoczenia wymaga również art. 50 ust. 1 lit j ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 125, poz. 1371, z późn. zm.), który jako jedno z zadań Inspekcji Transportu Drogowego wymienia kontrolę prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Przywołany przepis ustawy o transporcie drogowym, wraz z literalnie (jak również systemowo i funkcjonalnie) interpretowanym art. 78 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym stanowią podstawę prawną umożliwiającą Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego występowanie do właścicieli/posiadaczy pojazdów o wskazanie komu powierzyli oni do kierowania bądź używania pojazd, którego przejazd był przedmiotem kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej.

Co więcej, ustawa Prawo o ruchu drogowym nie definiuje pojęcia „uprawnionego organu”, o którym mowa w art. 78 ust. 4 tej ustawy. Uznać należy, że nieracjonalnym ze strony ustawodawcy byłoby powierzenie Inspekcji Transportu Drogowego kompetencji do badania prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej w ramach elektronicznego systemu poboru opłat przy jednoczesnym pozbawieniu organu uprawnienia do żądania wskazanego w art. 78 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, które jest jedynym

instrumentem prawnym pozwalającym na ustalenie tożsamości osoby kierującej pojazdem w oznaczonym czasie w przypadku kontroli przeprowadzanej w trybie stacjonarnym.

Uważam, że praktyka stosowana przez Inspekcję nie jest wyrazem domniemania kompetencji, lecz wynika z wykładni celowościowej powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Należy w tym miejscu podkreślić, że sądy administracyjne orzekające w przedmiocie zgodności z prawem decyzji administracyjnych wydanych z związku z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, rejestrowanym w trybie kontroli stacjonarnej, nie kwestionują uprawnień organu do wzywania właścicieli pojazdów w trybie art. 78 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym (*vide* orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 grudnia 2012 r.: sygn. VI SA/Wa 1626/12 oraz VI SA/Wa 1627/12).

Jednocześnie informuję, że w związku z wątpliwościami Pani Rzecznik będę dążył, aby uprawnienie Inspekcji Transportu Drogowego do wzywania właściciela/posiadacza pojazdu do wskazywania kierującego pojazdem w sytuacji stwierdzenia naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej w drodze kontroli stacjonarnej uzyskało wyraźne umocowanie w przepisach prawa.

Konkludując chciałbym jeszcze raz podziękować za cenne uwagi. Zostaną one wykorzystane w dalszych pracach nad zmianą przepisów regulujących kwestię sankcjonowania naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Mam również nadzieję, że przekazane przez mnie wyjaśnienia pozwolą rozwiązać wątpliwości dotyczące zgodności z prawem procedur stosowanych w ramach czynności kontrolnych podejmowanych w elektronicznym systemie poboru opłat.

Jednocześnie informuję, że w chwili obecnej prowadzone są konsultacje wewnątrzresortowe z udziałem Głównego Inspektora Transportu Drogowego oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, których przedmiotem jest zmiana prawa, o której wspomniałem w niniejszym piśmie. W szczególności analizowany jest wpływ wprowadzenia takich zmian w kontekście obowiązujących zapisów *Umowy na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych oraz Manualnego Systemu Poboru Opłat*, zawartej z Operatorem elektronicznego systemu poboru opłat. Analizy te w pierwszej kolejności skupiają się na ewentualnych kosztach nowych rozwiązań i możliwym terminie ich wdrożenia, przy założeniu, że wprowadzane zmiany nie spowodują nadmiernych obciążeń biurokratycznych, zarówno po stronie użytkowników, jak i organów administracji publicznej.

Dodam, że rozważana jest możliwość zwiększenia dostępności dla użytkowników płatności okresowej z zabezpieczeniem, która, jak już wyżej wskazałem, jest formą uiszczenia opłaty elektronicznej bardziej dogodną dla użytkowników w kontekście ograniczenia zagrożenia narażenia się na odpowiedzialność administracyjną za naruszenie przepisów

ustawy o drogach publicznych. Taka forma płatności zapobiega bowiem ponoszeniu przez użytkowników sankcji, które mogłyby być związane z brakiem uiszczenia opłaty wynikającym z niedopatrzenia lub niedbalstwa użytkownika albo z powodów związanych z funkcjonowaniem systemu (np. problemów technicznych). Jednym z rozwiązań, które w korzystny sposób mogłoby wpłynąć na większe rozpowszechnienie płatności okresowej wśród użytkowników mogłoby być obniżenie wysokości zabezpieczenia, o którym mowa w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wnoszenia opłat elektronicznych i ich rozliczania oraz przekazywania opłat elektronicznych i kar pieniężnych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego. W szczególności obniżenie takie mogłoby nastąpić poprzez dokonanie zmian we wzorze służącym do obliczania wysokości zabezpieczenia (ust. 3 ww. przepisu), z tym zastrzeżeniem, iż wprowadzenie takich zmian nie może w istotny sposób prowadzić do zagrożenia przychodów Krajowego Funduszu Drogowego z tytułu opłaty elektronicznej.

Z poważaniem,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Stanisław Karol". The signature is written in a cursive, flowing style.