



Warszawa, 17-02-2026 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

**Zespół Prawa Administracyjnego
i Gospodarczego**

V.7107.2.2024.TS

**Pani
Katarzyna Kościesza
Dyrektor
Departamentu Dróg Publicznych
Ministerstwa Infrastruktury
via ePUAP**

Szanowna Pani Dyrektor

W lutym 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministerstwa Infrastruktury z prośbą o poinformowanie go o sposobie rozpoznania wniosku Pana [REDAKTED] dotyczącego nowelizacji przepisów ustawy o drogach publicznych, które określają zasady nakładania kar pieniężnych za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej z tytułu przejazdu po drogach krajowych. W ocenie wnioskodawcy, dokonanie zmiany przedmiotowych regulacji prawnych jest konieczne, gdyż obecne unormowania naruszają przepisy Konstytucji RP oraz akty prawa Unii Europejskiej.

W styczniu 2025 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich został przesłany odpis odpowiedzi Ministerstwa Infrastruktury na wniosek Pana [REDAKTED] (pismo z dnia 8 stycznia 2025 r., znak DDP-1.0212.10.2024). We wspomnianej odpowiedzi ówczesny Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury zwrócił uwagę, że ustawodawca ustanowił dwa tryby uiszczania opłaty elektronicznej (tryb przedpłaty oraz tryb płatności okresowej z zabezpieczeniem) a

zatem użytkownik dróg krajowych może dokonać wyboru sposobu wnoszenia opłaty elektronicznej, przy czym tryb płatności okresowej z zabezpieczeniem może okazać się korzystniejszy dla użytkownika, liczącego się z możliwością nieterminowego dokonania wpłaty. Dyrektor wskazał ponadto, że przepis art. 13k ust. 8a ustawy o drogach publicznych wprowadza specjalny trzydniowy termin, liczony od dnia zakończenia przejazdu, na uzupełnienie opłaty elektronicznej. Wniesienie należnej opłaty elektronicznej w powyższym terminie skutkuje odstąpieniem od wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. W opinii Departamentu Dróg Publicznych, trzydniowy termin na uzupełnienie należności jest terminem wystarczającym, który pozwala wyodrębnić sytuacje nieuiszczenia opłaty w wyniku zaniechania i dającym możliwość uniknięcia kary pieniężnej w odpowiednich przypadkach.

Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury nie odniósł się jednak bezpośrednio do zarzutów dotyczących tego, że kary pieniężne ustanowione w art. 13k ustawy o drogach publicznych mają charakter kar sztywnych, które nie podlegają miarkowaniu, co prowadzi do nadmiernego i nieproporcjonalnego obciążenia użytkowników systemu e-TOLL sankcjami pieniężnymi, ograniczając się do stwierdzenia, że „orzeczenia TSUE dotyczące naruszenia art. 9a dyrektywy 1999/62/WE dotyczyły konkretnego stanu prawnego z innym systemem prawnym danego państwa UE oraz z innym stanem faktycznym danego systemu poboru opłat drogowych.”

Niemniej jednak, mając na uwadze argumentację prawną zawartą we wniosku Pana [REDAKTOWANE] oraz najnowsze orzecznictwo TSUE dot. systemu kar za naruszenie przepisów krajowych ustanawiających obowiązek uiszczenia opłat elektronicznych, Dyrektor zapewnił, że Ministerstwo Infrastruktury dokona ponownej analizy orzeczeń wydanych przez TSUE w kontekście procedowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

W lutym 2025 r. Pan [REDAKTOWANE] wniósł do Sejmu RP petycję w sprawie zmiany ustawy o drogach publicznych w zakresie dot. administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia związane z obowiązkiem uiszczenia opłat elektronicznych w systemie e-TOLL. W powołanej petycji jej autor stwierdził, że system sankcjonowania naruszeń polegających na nieprzedpłaceniu przejazdów drogami krajowymi pomimo ich zarejestrowania jest bardzo dotkliwy i narusza zasadę proporcjonalności zarówno w aspekcie krajowym, jak i unijnym. Dla uzasadnienia w/w tezy wnoszący petycję wskazał wyrok TSUE z dnia 21 listopada 2024 r. wydany w sprawie C-61/23, w którym Trybunał stwierdził, że ustanowiony w art. 9a dyrektywy 1999/62/WE w sprawie

pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe wymóg proporcjonalności stoi na przeszkodzie reżimowi kar, który przewiduje nałożenie grzywny lub kary pieniężnej w zryczałtowanej wysokości za wszystkie naruszenia, bez względu na ich charakter lub wagę. Według Trybunału, dyrektywę 1999/62/WE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona tego typu reżimowi kar pieniężnych i to również w sytuacji, gdy przepisy krajowe przewidują możliwość zwolnienia się od kary w przypadku zapłaty na wezwanie organu opłaty wyrównawczej w terminie 14 dni. W związku z powyższym, autor petycji zaproponował dokonanie zmiany przepisów ustawy o drogach publicznych, tak, aby nieprzedpłacenie przejazdu pomimo jego zarejestrowania nie było sankcjonowane na równi ze znacznie poważniejszym naruszeniem polegającym na niezarejestrowaniu przejazdu, a co za tym idzie na jego nieopłaceniu.

W opinii prawnej dot. petycji Pana [REDAKTOWANO] (pismo z dnia 12 czerwca 2025 r., znak BEOS-WP-663/25) ekspert ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu stwierdził, że celowa jest zmiana brzmienia art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych polegająca na odejściu od sztywno określonych kar pieniężnych na rzecz możliwości miarkowania wysokości kary przez organ. Przedmiotowa zmiana ma umożliwić organowi wymierzającemu karę miarkowanie jej wysokości zgodnie z dyrektywami zawartymi w art. 189d K.p.a., uwzględniając m.in. wagę i okoliczności naruszenia prawa oraz czas trwania naruszenia. W ocenie eksperta, zasadne wydaje się stanowisko wnioskodawców postulujących zróżnicowanie sankcji w zależności od charakteru naruszenia, w szczególności w odniesieniu do przypadków niezarejestrowania pojazdu w systemie elektronicznym oraz nieuiszczenia opłaty w trybie przedpłaty. Autor opinii prawnej przywołał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych, oderwanych od stopnia naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa. Powołał się także na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dot. art. 9a dyrektywy 1999/62/WE, w którym zwrócono uwagę na konieczność zachowania proporcjonalności reżimu kar w odniesieniu do charakteru lub wagi naruszenia przepisów dotyczących obowiązku uprzedniego uiszczenia opłaty za przejazd z tytułu korzystania z infrastruktury drogowej.

Postępowanie w sprawie petycji Pana [REDAKTOWANO] zakończyło się uchwaleniem w dniu 18 grudnia 2025 r. dezyderatu Nr 194 do Prezesa Rady Ministrów, w którym Sejmowa Komisja do Spraw Petycji zwróciła się z wnioskiem o

kompleksową i systemową analizę propozycji zawartych w petycji złożonej przez Pana [REDAKTOWANE] oraz wskazanie, czy strona rządowa planuje podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do odejścia od sztywno określonych kar pieniężnych za naruszenie obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej na rzecz możliwości miarkowania wysokości kary przez organ, z uwzględnieniem m.in. wagi i okoliczności naruszenia prawa oraz czasu trwania naruszenia.

Z ustaleń Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że odpowiedzi na dezyderat Komisji do Spraw Petycji udzieliło Ministerstwo Finansów i Gospodarki (pismo z dnia 27 stycznia 2026 r., znak DPO5.054.1.2026). We wspomnianej odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował, że resort finansów przychylił się do części zasadniczej wniosków postulowanych w petycji Pana [REDAKTOWANE] oraz opinii prawnej do przedmiotowej petycji wydanej przez Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu tj. do wnioskowanej zmiany przepisu art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Z dalszej części odpowiedzi wynika jednak, że resort finansów nie przewiduje obecnie wprowadzenia postulowanej w petycji możliwości miarkowania kar, z uwagi na to, że znacznie wydłużyłoby to i skomplikowało postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej. Ministerstwo Finansów nie zakłada także wprowadzenia rozwiązań przewidujących zróżnicowanie wysokości sankcji w odniesieniu do naruszeń tego samego rodzaju. Istnieje zatem wątpliwość, czy uwzględniony zostanie jeden z głównych postulatów petycji dot. zróżnicowania sankcji za naruszenie obowiązku uiszczania opłat elektronicznych w zależności od charakteru i wagi naruszenia, mający na celu spełnienie wymogu proporcjonalności kar pieniężnych, który wynika z art. 9a dyrektywy 1999/62/WE oraz orzecznictwa TSUE.

W treści odpowiedzi udzielonej na dezyderat Komisji do Spraw Petycji wskazano jednak, że Ministerstwo Finansów odpowiada zasadniczo za wdrożenia techniczne oraz zapewnienie sprawnej obsługi SPOE KAS. Natomiast zagadnienia dotyczące prowadzenia polityki poboru opłat drogowych i odpowiedzialności za zmiany w ustawie o drogach publicznych, w tym w obszarze nakładania i egzekwowania kar pieniężnych, mieszczą się we właściwości Ministerstwa Infrastruktury.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), zwracam się do Pani Dyrektora z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska Ministerstwa Infrastruktury odnośnie do konieczności zmiany art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych zmierzającej do zróżnicowania sankcji za stosowanych za naruszenie

przepisów ustanawiających obowiązek uiszczania opłat za korzystanie z dróg krajowych. W szczególności, proszę o poinformowanie, czy według resortu infrastruktury wprowadzenie zróżnicowania wysokości kar pieniężnych za naruszenia związane z obowiązkiem uiszczania opłat elektronicznych w systemie e-TOLL, w oparciu o kryterium charakteru i wagi naruszenia, jest niezbędne do tego, aby polskie unormowania spełniały wymóg proporcjonalności wynikający z art. 9a dyrektywy 1999/62/WE. Uprzejmie proszę, aby przedstawiając stanowisko w przedmiotowej sprawie resort infrastruktury odniósł się do argumentacji prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku TSUE z dnia 21 listopada 2024 r. wydanego w sprawie C-61/23. W powołanym wyroku TSUE wskazał bowiem, że zasada proporcjonalności - która musi być przestrzegana przez ustawodawstwo krajowe wchodzące w zakres stosowania prawa Unii Europejskiej - wymaga, po pierwsze, aby sankcja odpowiadała wadze naruszenia, i po drugie, aby przy określaniu sankcji, a także ustalaniu kwoty grzywny zostały uwzględnione indywidualne okoliczności danego przypadku. Trybunał stwierdził również, że zastosowanie grzywny lub kary pieniężnej o zryczałtowanej wysokości za każde naruszenie pewnych obowiązków przewidzianych przez ustawę, bez dostosowania kwoty owej grzywny lub kary pieniężnej wedle wagi naruszenia, jawi się jako nieproporcjonalne względem celów określonych w przepisach Unii Europejskiej. Uprzejmie proszę także o poinformowanie, czy w ramach prac grupy roboczej, w skład której wchodzi przedstawiciel Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Infrastruktury, wypracowany został już projekt rozwiązań legislacyjnych mających na celu modyfikację modelu kar pieniężnych za naruszenie obowiązku uiszczania opłat elektronicznych w systemie e-TOLL, a jeśli tak, to jakie są jego główne założenia.

Z wyrazami szacunku

Piotr Mierzejewski

Dyrektor Zespołu

/-wydano i podpisano elektronicznie/