



Ministerstwo Infrastruktury

Departament Dróg Publicznych

Znak pisma: DDP-1.0212.10.2024

Warszawa, 15 lipca 2026

Pan

Piotr Mierzejewski

Dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Dyrektorze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 17 lutego br., znak V.7107.2.2024.TS, dotyczące sugestii zmian legislacyjnych w zakresie nakładania kar pieniężnych za naruszenie obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej, przekazuję poniższe wyjaśnienia.

W dniu 24 czerwca br. *projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (UC74)* został przekazany do rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich RM, tym samym zamknięto etap analiz projektu po uwagach przekazanych w ramach uzgodnień międzyresortowych. Nowelizacja, obok wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/362 z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie zmiany dyrektyw 1999/62/WE, 1999/37/WE i (UE) 2019/520 w odniesieniu do pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy, została na ostatnim etapie prac legislacyjnych rozszerzona o modyfikację systemu karania naruszeń związanych z uiszczaniem opłaty elektronicznej. Ministerstwo Infrastruktury, wiedząc o sprawach toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, związanych z karami w kontekście opłat drogowych, oraz o zapadających wyrokach, w szczególności w sprawie *C-61/23 Ekostroy/Bułgaria*, ma świadomość konieczności większego uwzględnienia zasady proporcjonalności w systemie kar za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, co pokrywa się zasadniczo z postulatami wysuwanymi przez Pana Dawida Korczyńskiego, przywoływanymi w Państwa pismach.

W obecnym brzmieniu projektu, przekazanego do rozpatrzenia przez KSE – mając na uwadze art. 9a dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy, według którego sankcje powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, a także ostatnie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE – zawarto zmodyfikowany katalog naruszeń oraz nowy mechanizm karania, które mają na celu większe dostosowanie kar do

rodzaju wykroczenia i sytuacji sprawcy. Przedstawione poniżej założenia zostały wypracowane na roboczo przez MI, GITD oraz MF.

Przed wszystkim projekt ustawy dokonując zmian w ustawie o drogach publicznych wprowadza karę za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej w sytuacji braku rejestracji w SPOE KAS w wysokości 3000-krotności stawki łącznej opłaty elektronicznej (a więc sumy stawek opłaty infrastrukturalnej, opłaty CO2 oraz opłaty uzupełniającej za przejazd) za przejazd kilometra podmiejskiej drogi krajowej klasy A dla danego pojazdu. Zdecydowano się na konstrukcję wymierzania kary w oparciu o -krotność stawki opłaty elektronicznej, ponieważ powiązanie wymierzonej kwoty pieniężnej ze stawką opłaty dla danego pojazdu, którym dokonano przejazdu, pozwala na dostosowanie kary do indywidualnej sytuacji sprawcy naruszenia, co jest kluczowe z punktu widzenia wspomnianej linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości UE.

W pozostałych przypadkach naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej projektowana ustawa przewiduje karę w wysokości 2500-krotności sumy stawek opłaty infrastrukturalnej, opłaty CO2 oraz opłaty uzupełniającej za przejazd za przejazd kilometra podmiejskiej drogi krajowej klasy A dla danego pojazdu, obowiązujących w dniu naruszenia, natomiast jeżeli uiszczono opłatę elektroniczną w niepełnej wysokości, kara wyniesie 1500-krotność sumy stawek.

Ponadto znowelizowany art. 13k *ustawy o drogach publicznych* zawiera mechanizm umożliwiający uiszczenie dwukrotności brakującej opłaty elektronicznej w terminie 30 dni od dnia zakończenia przejazdu. Rozwiązanie to, stanowiące rodzaj „czynnego żalu”, ma być zachętą dla użytkowników do uzupełniania opłat nieuiszczonych w wyniku pomyłki bądź braku środków na koncie, które w przeciwnym razie byłyby trudno wykrywalne i jednocześnie obciążające dla organów kontrolnych. Umożliwienie zwolnienia się od kary poprzez uiszczenie dwukrotności należnej opłaty, wyliczonej dla konkretnego pojazdu, w oparciu o przejechaną liczbę kilometrów, stanowi wdrożenie postulatu proporcjonalności sankcji, która ma jak najdokładniej odzwierciedlać indywidualną sytuację sprawcy.

W opinii Ministerstwa Infrastruktury powyższe rozwiązanie czyni zadość zasadzie proporcjonalności systemu kar, wskazanej w art. 9a *dyrektywy 1999/62*, tym samym po wejściu w życie projektu ustawy przyczyni się do stworzenia systemu lepiej odzwierciedlającego stopień przewinienia w wysokości kary, innymi słowy uczyni go bardziej sprawiedliwym.

W tym kontekście Ministerstwo Infrastruktury pragnie równocześnie zwrócić uwagę na fakt kluczowego z punktu widzenia polskiego porządku prawnego rozróżnienia na odpowiedzialność obiektywną, typową dla prawa administracyjnego i odpowiedzialność na zasadzie winy, typową dla prawa cywilnego. W opinii MI istotnym dla sprawnego i wydolnego funkcjonowania aparatu państwa – które z powodu ograniczonych zasobów

posiada również ograniczenia w badaniu okoliczności popełnionych wykroczeń – jest taka interpretacja wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE, która pozwoli tę kluczową charakterystykę systemu prawnego w jak największym zakresie zachować. W tym kontekście należy przywołać wyrok w połączonych sprawach *C-497/15 i C-498/15 Euro-Team Kft. I Spirál-Gép Kft.*, w którym Trybunał stwierdził, że *Artykuł 9a dyrektywy 1999/62 (...) należy interpretować w ten sposób, że określony w tym przepisie wymóg proporcjonalności nie stoi na przeszkodzie systemowi sankcji (...), który ustanawia odpowiedzialność obiektywną*. Należy więc podkreślić, że próby jak najdokładniejszego dostosowania systemu kar do wykroczenia nie muszą i w opinii MI nie powinny być równoznaczne z przyznaniem organowi kompetencji do badania stopnia zawinienia podmiotu popełniającego naruszenie. Organ administracji publicznej, w przeciwieństwie do sądu, nie posiada bowiem najczęściej narzędzi, aby takie dogłębne badanie przeprowadzić.

Po przyjęciu przez KSE *projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (UC74)* zostanie rekomendowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów i dalszych prac legislacyjnych. Przedstawiając powyższe należy zastrzec, że ostateczny kształt przepisów będzie zależny od decyzji Rady Ministrów, Sejmu i Senatu RP oraz Prezydenta RP.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Katarzyna Kościeszka

Dyrektor

Do wiadomości:

- Pan Dawid Korczyński, Kancelaria Adwokacka Korczyński
- Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dot. pisma WPL.146.2025.DS)