



**MINISTER  
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA  
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

*Sławomir Nowak*

Nr TA-4dp-0731-2/13

ESOD: 85005/13

RPO-691 806/11

Warszawa, dnia 06.08.2013 r.



Pani

**Irena Lipowicz**

Rzecznik Praw Obywatelskich

*Szanowna Pani Rzecznik,*

odpowiadając na wystąpienie z dnia 19 czerwca 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.), w sprawie funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat oraz kar administracyjnych nakładanych za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, przedstawiam następujące wyjaśnienia i informacje.

Jak poinformowałem Panią Rzecznik w moim poprzednim piśmie z dnia 5 lutego 2013 r. (nr TA-4dp-0731-1/12) Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podjęło prace nad wprowadzeniem zmian przepisów dotyczących odpowiedzialności użytkowników naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej. Efektem tych prac będzie projekt przepisów mających na celu uproszczenie i wprowadzenie bardziej przejrzystych zasad odpowiedzialności użytkowników dróg popełniających naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Zaproponowane rozwiązania zmierzać również będą do ograniczenia represyjności obecnie obowiązujących przepisów przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniego zabezpieczenia przychodów Krajowego Funduszu Drogowego z tytułu opłaty elektronicznej.

Najistotniejsze zmiany, które chciałbym zaproponować to:

- 1) wprowadzenie zasady, że za poszczególne naruszenia popełnione w trakcie jednej doby nie będzie mogła zostać nałożona więcej niż jedna kara administracyjna,
- 2) zmiana adresata sankcji administracyjnej,
- 3) niższe kary dla kierowców oraz dla właścicieli/posiadaczy samochodów osobowych złączonych z przyczepą o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony,
- 4) likwidacja obligatoryjnego rygoru natychmiastowej wykonalności dla decyzji w sprawie nałożenia kary,

- 5) wprowadzenie zasady przedawniania się naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej,
- 6) przyjęcie przepisów przejściowych przewidujących, że rozwiązania, o których mowa w pkt 2 i 3, będą miały również zastosowanie do postępowań wszczętych na podstawie przepisów obowiązującej ustawy, a niezakończonych do dnia wejścia w życie nowych przepisów.

Z punktu widzenia kwestii podniesionych przez Panią Rzecznik, w tym konieczności dookreślenia zasad odpowiedzialności użytkowników dróg naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, najistotniejszą zaproponowaną zmianą będzie wprowadzenie zasady, zgodnie z którą za poszczególne naruszenia polegające na braku uiszczenia opłaty elektronicznej popełnione przy pomocy danego pojazdu w trakcie jednej doby nie będzie mogła zostać nałożona więcej niż jedna kara administracyjna. W ten sposób, przepisami rangi ustawowej, zlikwidowane zostać powinny wątpliwości dotyczące interpretacji art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260), zwanej dalej „ustawą”, w tym zakresie wykorzystywania zapisów ewidencyjnych rejestrowanych przez urządzenia kontrolne elektronicznego systemu poboru opłat do wszczynania postępowań administracyjnych na podstawie tego przepisu. Niezależnie od ilości naruszeń zarejestrowanych w danym dniu, a także sposobu ich wykrycia (kontrola mobilna lub kontrola stacjonarna) nie będzie więc mogła zostać nałożona przez organ kontrolny więcej niż jedna kara pieniężna. Przewiduje się przy tym wprowadzenie definicji legalnej, zgodnie z którą za dobę uznawany będzie okres od godziny 0<sup>00</sup> do godziny 24<sup>00</sup> w danym dniu. Kara administracyjna będzie przy tym powiązana nie z użytkownikiem, lecz z pojazdem. Tak więc wprowadzane ograniczenie będzie w tym przypadku dotyczyć poruszania się drogami płatnymi określonym pojazdem danego dnia, co oznacza, że liczba pojazdów wykorzystywanych przez właściciela/posiadacza pojazdu, przy pomocy których popełniono naruszenie, będzie brana pod uwagę przy określaniu liczby kar nakładanych na ten podmiot.

Zaproponowane rozwiązanie prowadzić ma nie tylko do uproszczenia przepisów dotyczących sankcjonowania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej i uczynienia ich bardziej przejrzystymi dla użytkowników, ale ma również na celu ograniczenie represyjności obowiązujących przepisów. Obecnie, zgodnie z art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy, kary pieniężne nakładane są za przejazd po drodze krajowej bez uiszczenia tej opłaty lub bez uiszczenia tej opłaty w pełnej wysokości. Przyjmując nawet, że nieuprawnionym jest wymierzanie kar administracyjnych na podstawie każdego zapisu ewidencyjnego zawierającego obraz pojazdu przejeżdżającego danym odcinkiem drogi, to i tak powyższa konstrukcja przepisów oznacza, że na danego kierowcę może być nałożonych kilka lub wręcz kilkanaście kar w wysokości 3.000 zł, zależnie od ilości przejazdów poszczególnymi odcinkami dróg krajowych, wymienionymi w przepisach *rozporządzenia 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.) w trakcie jednego tylko dnia. Taką interpretację art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy potwierdza orzecznictwo sądownoadministracyjne, o czym będzie jeszcze mowa.

Jednorazowa zapłata takich kar może przekraczać możliwości nie tylko kierujących pojazdami, lecz również podmiotów zarobkowo zajmujących się transportem drogowym, które będą odpowiadać za brak uiszczenia opłaty po wejściu w życie nowych przepisów. Wysokość nakładanych kar powoduje przy tym negatywny odbiór elektronicznego systemu poboru opłat wśród społeczeństwa, a obecne zasady odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej uznawane są za nadmiernie represyjne dla obywateli. Stąd taka a nie inna decyzja w sprawie podjęcia działań mających na celu ograniczenie liczby kar pieniężnych nakładanych za naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty.

Kolejną istotną kwestią, która uwzględniona zostanie w projektowanych przepisach, jest zmiana adresata sankcji. Problem nakładania kar na podmiot, który nie jest zobowiązany do uiszczenia opłaty elektronicznej poruszyła Pani Rzecznik w swoim poprzednim piśmie z dnia 4 stycznia 2013 r. Również sądy administracyjne wyrażają wątpliwości co do konstytucyjności przepisów ustawy w tym zakresie, czemu dano wyraz w pytaniu prawnym dotyczącym zgodności art. 13k ustawy z art. 2 Konstytucji RP, skierowanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 *ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.)<sup>1</sup>.

Zaproponowane zostanie rozwiązanie, zgodnie z którym co do zasady odpowiedzialność administracyjna ciążyć będzie na właścicielu pojazdu albo innym podmiocie, na rzecz którego przeniesiono posiadanie tego pojazdu. Wymieniony podmiot odpowiadałby w szczególności za naruszenie polegające na braku uiszczenia opłaty elektronicznej, a także za używanie urządzenia, o którym mowa w art. 13i ust. 3 ustawy, niezgodnie z przeznaczeniem, jeśli skutkowałoby ono uiszczeniem opłaty w niepełnej wysokości. To ostatnie rozwiązanie ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której właściciel/posiadacz pojazdu będzie instalował urządzenie pokładowe przypisane do danego pojazdu o określonych właściwościach w innym pojeździe, co może prowadzić do uiszczania opłat w zaniżonej wysokości. Ten ostatni pojazd może mieć bowiem inną dopuszczalną masę całkowitą czy też klasę emisji spalin EURO niż pojazd, do którego urządzenie zostało przypisane.

Rozwiązanie polegające na tym, że za wymienione naruszenia może odpowiadać nie właściciel, lecz inny podmiot na rzecz którego przeniesiono posiadanie pojazdu wynika z okoliczności, że dany pojazd może stanowić przedmiot umowy cywilnoprawnej, np. umowy leasingu. W takiej sytuacji adresatem sankcji powinien być leasingobiorca, a nie leasingodawca (będący właścicielem pojazdu), ponieważ faktycznie to leasingobiorca jest podmiotem odpowiedzialnym za uiszczenie opłaty elektronicznej w prawidłowy sposób.

---

<sup>1</sup> Postanowienie z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 201/13.



Jedynym naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, za które odpowiadałby nadal kierujący pojazdem byłoby niewprowadzenie do urządzenia pokładowego prawidłowych danych o kategorii pojazdu. Obowiązek wprowadzenia danych dotyczących kategorii pojazdu polega na przełączeniu trybu funkcjonowania urządzenia pokładowego na tryb z przyczepą w sytuacji, gdy mamy do czynienia z zespołem pojazdów złożonym z pojazdu samochodowego i przyczepy lub naczepy. Okoliczność taka prowadzi do zmiany dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu, co może skutkować zaistnieniem obowiązku uiszczenia opłaty – w przypadku zespołu pojazdów złożonego z pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej (dmc) nieprzekraczającej 3,5 tony i przyczepy o łącznej dmc powyżej 3,5 tony, albo koniecznością uiszczenia opłaty w innej wysokości – w przypadku zespołu pojazdów złożonego z pojazdu samochodowego o dmc poniżej 12 ton i przyczepy o łącznej dmc co najmniej 12 ton. W takiej sytuacji za prawidłowe uiszczenie opłaty odpowiada wyłącznie kierujący pojazdem, który znajduje się w interakcji z urządzeniem pokładowym i jest obowiązany do przełączenia trybu funkcjonowania urządzenia, jeśli zaistnieją ku temu przesłanki. Uzasadnione jest więc, aby kierujący pojazdem nadal odpowiadał za to naruszenie. Dodam, że zasada jedna doba – jedna kara będzie również dotyczyła naruszeń popełnionych przez kierujących pojazdami, z tym, że w tym przypadku kara nie będzie powiązana z pojazdem, lecz z kierowcą, co oznacza, że nie będzie on mógł otrzymać więcej niż jednej kary, niezależnie od ilości pojazdów, które prowadził w danym dniu.

Zastrzec jednocześnie należy, że konieczne będzie wprowadzenie do projektowanej nowelizacji przepisu kolizyjnego, zgodnie z którym właściciel/posiadacz pojazdu nie będzie odpowiadał za brak uiszczenia opłaty elektronicznej w przypadku gdy naruszenie to wynika z nieprawidłowego wprowadzenia do urządzenia pokładowego danych o kategorii pojazdu. W takiej sytuacji kara pieniężna byłaby nakładana wyłącznie na kierującego pojazdem, który, jak już wyżej wskazano, pozostaje w ciągłej interakcji z urządzeniem pokładowym.

Oprócz tego przewiduje się wykreślenie z przepisów ustawy innych naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, o których mowa w art. 13k ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 1 lit. a i pkt 2. Uiszczenie opłaty elektronicznej w niepełnej wysokości może wynikać w praktyce wyłącznie z faktu niewprowadzenia do urządzenia pokładowego prawidłowych danych o kategorii pojazdu lub używania tego urządzenia niezgodnie z przeznaczeniem, co jak już wyżej wskazano będzie nadal penalizowane. Jeżeli chodzi o naruszenie obowiązku włączenia urządzenia pokładowego podczas przejazdu po drodze, na której pobiera się opłatę to zachowanie takie w praktyce skutkuje brakiem uiszczenia opłaty elektronicznej – sankcja za to naruszenie nadal będzie funkcjonowała. Dodam jedynie, że w elektronicznym systemie poboru opłat nie ma możliwości włączenia/wyłączenia urządzenia pokładowego.

Przewiduje się również rezygnację z penalizowania naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, o którym mowa w art. 13i ust. 4b ustawy, polegającego na niezjechaniu z drogi objętej obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej w przypadku stwierdzenia niesprawności urządzenia pokładowego. W praktyce organy kontrolne nie są bowiem w stanie

stwierdzić, czy kierujący pojazdem, w przypadku stwierdzenia niesprawności urządzenia pokładowego, niezwłocznie zjechał z drogi objętej obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej czy też nie. Ewentualne kwestie związane z faktycznym powodem naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej będą natomiast sprawdzane podczas postępowań administracyjnych prowadzonych w związku ze stwierdzeniem braku uiszczenia opłaty elektronicznej. Wątpliwości związane z interpretacją tego przepisu zasygnalizowane zostały również przez Panią Rzecznik, co tym bardziej uzasadnia decyzję podjętą przez resort transportu.

Wysokość kar pieniężnych nakładanych w związku z naruszeniami obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej nie ulegnie generalnie zmianie. Kara za brak uiszczenia opłaty nadal będzie wynosiła 3.000 zł, a kary za naruszenie obowiązku wprowadzenia do urządzenia pokładowego prawidłowych danych o rodzaju pojazdu i używania urządzenia zgodnie z przeznaczeniem – 1.500 zł. Jedyne wyjątek od dotychczas obowiązujących zasad resort transportu proponuje wprowadzić dla wysokości sankcji za brak uiszczenia opłaty elektronicznej dotyczącej zespołów pojazdów złożonych z samochodu osobowego o dmc nieprzekraczającej 3,5 tony i przyczepy o łącznej dmc powyżej 3,5 tony. Kara dla właścicieli/posiadaczy takich pojazdów wynosiłaby 1.500 zł, a nie 3.000 zł, ponieważ pojazdy te są wykorzystywane niemal wyłącznie dla celów niezarobkowych. Należy również pamiętać, że użytkownicy samochodów osobowych o dmc nieprzekraczającej 3,5 tony nie są z zasady obowiązani do uiszczenia opłaty elektronicznej, a obowiązek ten powstaje dopiero po złączeniu pojazdu z przyczepą, co może mieć wpływ na większą nieświadomość użytkowników tego typu pojazdów odnośnie konieczności uiszczenia opłat.

W związku ze zmianą adresata sankcji oraz ograniczeniem liczby nakładanych kar, pozostawienie dotychczasowej wysokości kar administracyjnych jest w mojej opinii konieczne. System sankcji funkcjonujących w elektronicznym systemie poboru opłat nie może bowiem utracić swojego odstrasającego charakteru, z powodów które przedstawiłem w swojej odpowiedzi na pismo Pani Rzecznik z dnia 4 stycznia br. Konieczne jest bowiem zapewnienie, że użytkownicy dróg będą uiszczali opłatę elektroniczną zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Jak przy tym podkreśla sądownictwo administracyjne, rozstrzygające skargi na decyzje Głównego Inspektora Transportu Drogowego wydawane na podstawie art. 13k ustawy, sankcja odgrywa bardzo ważną rolę w prawie administracyjnym, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Dzięki temu normy sankcjonujące motywują adresatów norm sankcjonowanych do postaw legalistycznych (*vide* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt: P 19/06).

Pragnę również poinformować, że przewiduje się likwidację obligatoryjnego rygoru natychmiastowej wykonalności dla decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie art. 13k ustawy. Decyzja w tym zakresie podjęta została jeszcze przed otrzymaniem przez

podległy mi resort pisma Pani Rzecznik z dnia 19 czerwca br. Podmioty mające miejsce zamieszkania w Polsce obowiązane będą do uiszczenia kary w terminie 21 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie nałożenia kary stała się ostateczna. W przypadku podmiotów zagranicznych zostaną natomiast zastosowane rozwiązania funkcjonujące już obecnie w odniesieniu do kar pieniężnych nakładanych na podstawie art. 92 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, z późn. zm.) i art. 140aa *ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.). Organ kontrolny pobierałby więc kaucję w wysokości przewidywanej kary pieniężnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

Kolejnym, zaproponowanym przeze mnie nowym rozwiązaniem będzie wprowadzenie zasady przedawniania się naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Wprowadzenie takiej zasady na celu zapewnienie, że użytkownicy nie będą karani po upływie zbyt długiego okresu czasu od chwili popełnienia naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, co poddaje w wątpliwość słuszność prowadzonych postępowań w kontekście prewencyjnego i odstrasżającego charakteru, który powinien cechować odpowiedzialność administracyjną. Zaproponowany okres przedawnienia wynosić będzie jeden rok od dnia popełnienia naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

Chciałbym wreszcie poinformować, że w przygotowanym projekcie przewiduje się wprowadzenie przepisów przejściowych dotyczących postępowań wszczętych na podstawie art. 13k ustawy i niezakończonych przed dniem wejściem w życie nowych przepisów. Generalnie wskazano, że do postępowań tych stosuje się przepisy dotychczasowe. Istotny wyjątek stanowią przepisy wprowadzające:

- 1) niższe kary dla kierowców pojazdów samochodowych, stanowiących zespoły pojazdów złożonych z samochodu osobowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony;
- 2) zasadę, że na kierującego pojazdem nie może zostać nałożona więcej niż jedna kara pieniężna za naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej stwierdzone w trakcie jednej doby,

które będą miały zastosowanie także do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowych przepisów.

Odnosząc się do podniesionych przez Panią Rzecznik kwestii dotyczących interpretacji wydanej przez ówczesnego Ministra Infrastruktury w dniu 9 września 2011 r. w sprawie wykorzystywania zapisów ewidencyjnych generowanych przez urządzenia kontrolne stosowane w elektronicznym systemie poboru opłat przedstawiam następujące informacje.

Wskazana wyżej interpretacja wydana została w związku z pismem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), w którym zwrócono się do resortu

o przedstawienie stanowiska w sprawie traktowania zapisów ewidencyjnych generowanych przez bramownice naliczające w elektronicznym systemie poboru opłat. Przypomnę, że głównym zadaniem bramownic naliczających jest pobór opłaty elektronicznej i nie generują one zdjęć pojazdów naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej. W odpowiedzi Minister poinformował, że w odniesieniu do informacji rejestrowanych w drodze kontroli stacjonarnej podstawą do wszczynania postępowań administracyjnych w sprawie naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej powinny być wyłącznie zapisy ewidencyjne zawierające obrazy pojazdu, za którego przejazd nie została uiszczona opłata elektroniczna. Powyższe stanowisko zostało uzasadnione faktem, iż dopuszczenie sytuacji, w której kary nakładane byłyby również na podstawie bramownic naliczających dyskryminowałyby kierowców, którzy zawarli umowę z GDDKiA i zainstalowali w pojeździe urządzenie pokładowe, lecz w momencie przejazdu pod bramownicą nie posiadali środków na rachunku. Bramownice naliczające są bowiem w stanie stwierdzić brak uiszczenia opłaty tylko jeśli urządzenie zostało zainstalowane w pojeździe. W przypadku braku urządzenia viaBOX naruszenie nie może natomiast zostać zarejestrowane przez tego typu bramownicę. W takiej sytuacji kierowcy nie posiadający urządzeń byłiby traktowani preferencyjnie, ponieważ popełnione przez nich naruszenia mogłyby być rejestrowane tylko i wyłącznie przez bramownice kontrolne, rejestrujące obrazy pojazdów, które, jak już wyjaśniłem Pani Rzecznik, stanowią niewielki procent wszystkich urządzeń stacjonarnych systemu (ok. 7%). Zaproponowane przez resort rozwiązanie miało doprowadzić do stosowania jednolitej procedury w zakresie wszczynania postępowań administracyjnych, o których mowa w art. 13k ustawy, wobec wszystkich kierujących pojazdami, naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, bez względu na przyczynę powstania tego naruszenia.

W opinii przedstawionej przez resort każdy zarejestrowany zapis ewidencyjny zawierający obraz pojazdu powinien być natomiast podstawą do wszczynania postępowań administracyjnych na podstawie art. 13k ust. 1 ustawy. Jak już wskazałem w mojej poprzedniej odpowiedzi do Pani Rzecznik taką interpretację należało uzasadniać faktem, że każdy taki zapis stanowi potwierdzenie, że w określonym miejscu i czasie kierujący pojazdem dokonywał przejazdu drogą krajową z naruszeniem przepisów ustawy, czyli bez uiszczenia opłaty elektronicznej w prawidłowy sposób. Oprócz tego wzięto pod uwagę okoliczność, że na sieci dróg płatnych zainstalowano stosunkowo niewielką liczbę urządzeń kontrolnych zdolnych do rejestracji obrazu pojazdu, przy czym potwierdzam, że urządzenia kontrolne generujące obrazy pojazdów są rozmieszczone średnio raz na 50 km dróg krajowych objętych opłatą elektroniczną. Wynika to z podzielenia długości sieci dróg, na których pobierana jest obecnie opłata (ok. 2190 km) przez łączną liczbę takich urządzeń kontrolnych (45).

Pragnę jednocześnie podkreślić, że wbrew temu co napisała Pani Rzecznik interpretacja Ministra nie miała charakteru oficjalnego. Minister nie jest bowiem uprawniony do wydawania interpretacji przepisów prawa o charakterze wiążącym i może jedynie prezentować pogląd prawny w sprawie interpretacji określonych przepisów. Stanowiska zajmowane przez Ministra nie mogą więc służyć jako dowody w postępowaniach



prowadzonych w oparciu o przepisy prawa lub jako podstawy podejmowanych przez inne organy rozstrzygnięć, a organami interpretującymi przepisy prawa powszechnie obowiązującego są wyłącznie organy stosujące te przepisy, w tym przypadku organy prowadzące postępowania administracyjne na podstawie art. 13k ustawy. Pogląd prawny w zakresie sposobu interpretacji norm prawnych przez te organy wyrażać mogą również organy odwoławcze oraz sądy administracyjne, badające prawidłowość zastosowania przepisów w konkretnych stanach prawnych. Pogląd prawny żadnego innego organu nie powinien mieć wpływu na rozstrzygnięcia podejmowane przez te organy. Wydana w tym zakresie interpretacja nie miała przy tym charakteru decyzji administracyjnej czy też polecenia służbowego.

Jeszcze raz należy więc podkreślić, że interpretacja resortu infrastruktury nie ma charakteru wiążącego i organy, do których je skierowano nie są zobowiązane do jej stosowania. Opinia resortu przekazana została przy tym tylko i wyłącznie GDDKiA, który wystosował prośbę o przedstawienie stanowiska w sprawie, oraz, do wiadomości, Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego (GITD) jako organowi odpowiedzialnemu za kontrolę prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Nie było natomiast żadnych podstaw prawnych dla przekazania tej interpretacji, nie mającej w żadnym przypadku charakteru oficjalnego i prawotwórczego, ogółowi społeczeństwa.

Uważam, iż jedynym rozwiązaniem, który w pełni usunie wątpliwości dotyczące interpretacji treści art. 13k ustawy jest wspomniana już planowana zmiana przepisów, przewidująca wprowadzenie zasady 1 doba – 1 kara. Co istotne, nowelizacja ma swoim zakresem objąć postępowania administracyjne, które nie zostaną zakończone przed dniem wejściem w życie nowych przepisów, przy czym zauważyć należy, że w związku ze skierowaniem przez WSA w Warszawie wyżej już wymienionego zapytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego GITD zawiesza postępowania administracyjne prowadzone w oparciu o art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Odnosząc się do podniesionej przez Panią Rzecznik kwestii prowadzenia przez GITD postępowań na podstawie zapisów ewidencyjnych zarejestrowanych w odstępach kilometrowych i kilkunastokilometrowych pragnę poinformować, że tego typu sytuacje wynikają z faktu, że urządzenia kontrolne w systemie dzielą się na bramownice kontrolne, na stałe zlokalizowane w pasie drogowym dróg płatnych (jest ich 25) oraz urządzenia przenośne, które można instalować na bramownicach naliczających (jest ich 20). Jak informował GITD, w związku z postępowaniem niektórych użytkowników dróg, którzy po uzyskaniu informacji o tym, że jedynie bramownice kontrolne stanowią podstawę do wszczynania postępowań, zakładali urządzenie tylko w trakcie przejazdu pod taką bramownicą, a następnie je zdejmowali przez co opłata w praktyce nie była naliczana. Takiego użytkownika nie można było natomiast ukarać, ponieważ przejazd bez uiszczenia opłaty nie był rejestrowany przez urządzenie kontrolne. W celu zapobieżenia tego typu sytuacjom GITD zaczął lokalizować



urządzenia przenośne na bramownicach znajdujących się w niedalekiej odległości od bramownic kontrolnych.

Odnosząc się do kwestii orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących stosowania art. 13k ustawy pragnę poinformować, że podczas posiedzenia Komisji Infrastruktury Sejmu RP, które odbyło się w dniu 17 kwietnia 2013 r., pracownicy podległego mi resortu przedstawili tezę z uzasadnienia prawomocnego wyroku WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2013 r., sygn. akt : VIII SA/Wa 688/12<sup>2</sup>, w którym padło następujące stwierdzenie: *„Odnosząc się do zarzutu trzykrotnego ukarania za jeden przejazd. Sąd zgadza się z twierdzeniami organu, iż każdy zarejestrowany zapis ewidencyjny (obraz pojazdu) wskazujący na naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej powinien stanowić odrębną podstawę do wszczynania postępowań administracyjnych.”*. Informację o 12 wyrokach, dotyczących wielokrotności decyzji z jednego protokołu lub naruszeń stwierdzonych w niezbyt odległym okresie czasu, resort otrzymał od GITD i są to sprawy o następujących sygnaturach: VI SA/Wa 1707/12, VI SA/Wa 1991/12, VI SA/Wa 1992/12, VI SA/Wa 2351/12, VI SA/Wa 2352/12, VI SA/Wa 2353/12, VI SA/Wa 2354/12, VI SA/Wa 2355/12, VI SA/Wa 2356/12, VI SA/Wa 2161/12, VI SA/Wa 2162/12 i VI SA/Wa 2163/12. We wszystkich tych sprawach skargi zostały oddalone.

Jednocześnie z informacji uzyskanych z GITD, w okresie od dnia 20 marca do 5 czerwca 2013 r. sądy administracyjne w 18 przypadkach uchylili decyzje GITD w związku z nieprawidłową wykładnią art. 13k polegającą na utożsamieniu incydentu wygenerowanego przez bramownicę kontrolną z przejazdem po drodze płatnej. Przekazuję sygnatury tego typu spraw, w przypadku których uzasadnienia wyroków dostępne są bazie orzeczeń sądów administracyjnych: VI SA/Wa 2320/12, VI SA/Wa 2701/12, VI SA/Wa 2744/12, VI SA/Wa 83/13, VI SA/Wa 364/13, VI SA/Wa 366/13, VI SA/Wa 367/13, VIII SA/Wa 29/13.

Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że sądy administracyjne utożsamiają przejazd drogą krajową, o którym mowa w art. 13k ust. 1 ustawy, z przejazdem odcinkiem drogi krajowej, na której pobierana jest opłata elektroniczna, wymienionym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej. W wyroku z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 2320/12<sup>3</sup>, WSA w Warszawie stwierdził, że nie podziela *„(...) zarzutu skarżącego, iż za przejazd po płatnych odcinkach autostrady można nałożyć tylko jedną karę pieniężną, zaś skarżący został ukarany trzykrotnie za to samo przewinienie tj. za przejazd bez uiszczenia opłaty. Ustosunkowując się do tego zarzutu, Sąd zauważa, że z art.13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. oraz powołanego wyżej rozporządzenia 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 wynika, że karę 3.000 złotych nakłada się;*

<sup>2</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/141DBF4D45>

<sup>3</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/15A75B74E4>

- na kierującym pojazdem samochodowym,
- za przejazd po drodze krajowej
- bez uiszczenia opłaty elektronicznej.

Oznacza to, że za każdy odrębny odcinek drogi krajowej wymieniony w ww. rozporządzeniu powinna być uiszczona stosowna opłata elektroniczna.”. Podobnie w wyrokach z dnia 1 lipca 2013 r., sygn. akt: VI SA/Wa 254/13, VI SA/Wa 255/13 i VI SA/Wa 257/13, oraz z dnia 2 lipca 2013 r., sygn. akt: VI SA/WA 256/13, WSA w Warszawie stwierdził, że nie ma „(...) wątpliwości, że naruszenie art. 13k ust. 1 pkt 1 w związku ze stosownym załącznikiem do rozporządzenia 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, w odniesieniu do wyodrębnionych w tych załącznikach płatnych dróg lub ich odcinków jest z założenia odrębnym naruszeniem, jeżeli dotyczy wyodrębnionej w powołanym rozporządzeniu drogi lub jej odcinka. Nie można zatem – jak w rozpatrywanej sprawie – traktować nawet ciągłego przejazdu po autostradzie A4 jako jednego przejazdu; w takiej sytuacji opłata elektroniczna powinna być pobierana za każdy wyodrębniony w załączniku rozporządzenia odcinek tej drogi. Konsekwentnie – brak opłaty powoduje nałożenie kary, przy czym – wbrew zarzutom skarżącego – dopuszczalne jest nałożenie kary pieniężnej stanowiącej wielokrotność (mnożnik) wyodrębnionych w powołanym rozporządzeniu odcinków drogi, za które nie została uiszczona opłata. Należy też zauważyć, że zarówno ustawa o drogach publicznych, jak i powołane rozporządzenie, nie posługują się pojęciem ciągłego albo jednego i jednorazowego przejazdu po drodze płatnej, lecz określają (w rozporządzeniu) enumeratywnie drogi płatne lub ich odcinki, za przejazd którymi należy wnieść stosowną, indywidualnie naliczoną opłatę elektroniczną (zależną m. in. od rodzaju pojazdu samochodowego). Sąd podziela również stanowisko organu odwoławczego, że każdy taki przejazd – a właściwie nałożenie kary pieniężnej za przejazd bez wniesienia opłaty elektronicznej, stanowi odrębną sprawę administracyjną, która powinna być załatwiona odrębną decyzją administracyjną.”. W mojej opinii tezy powyższych orzeczeń pokazują stopień komplikacji art. 13k ust. 1 ustawy i zakres możliwych interpretacji tego przepisu. Przy czym w praktyce orzeczenia te częściowo potwierdzają stanowisko resortu, zgodnie z którym każde zarejestrowane naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej powinno stanowić podstawę do wszczęcia odrębnego postępowania administracyjnego, z tym, że za jednorazowy przejazd określonym odcinkiem płatnym nie może zostać wymierzona więcej niż jedna kara administracyjna. Należy przyjąć więc, że dopuszczalne jest prowadzenie postępowań na podstawie zapisów zarejestrowanych w odstępach kilkunastominutowych bądź kilkunastokilometrowych, o ile stwierdzone zostały podczas przejazdu (nawet ciągłego) różnymi odcinkami dróg płatnych wymienionymi w przepisach rozporządzenia.

Przywołane orzecznictwo, niejednokrotnie sprzeczne ze sobą, a także treść zapytania prawnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, w którym WSA w Warszawie postawił tezę, zgodnie z którą przepis art. 13k ust. 1 został zredagowany w sposób nieprecyzyjny, w pełni uzasadniają działania podjęte przez podległy mi resort zmierzające do

wprowadzenia bardziej przejrzystych zasad odpowiedzialności administracyjnej użytkowników naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej.

Odnosząc się do zarzutu Pani Rzecznik dotyczącego nieproporcjonalności kar za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej chciałbym zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Zgodnie z powołanym przez Panią Rzecznik art. 9a *dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe* (Dz. Urz. UE L 187 z 1999 r. str. 42, z późn. zm.) „Państwa Członkowskie ustalają odpowiednie kontrole i określają system sankcji stosowanych za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie niniejszej dyrektywy. Przyjmują one wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia wprowadzenia ich w życie. Ustanowione sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.”. Przepis ten został dodany *dyrektywą 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. zmieniającą dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe* (Dz. Urz. UE L 157 z 2006 r., str. 8). Nakłada on na Państwa Członkowskie obowiązek wprowadzenia systemu sankcji za naruszenie przepisów implementujących postanowienia dyrektywy, wskazując, że system ten musi nie tylko być proporcjonalny, ale również skuteczny i odstraszający.

Zgodzić się należy z Panią Rzecznik, że system kar, polegający na możliwości nałożenia kary w wysokości 3.000 zł za każdy przejazd drogą krajową, na której pobierana jest opłata bez uiszczonej opłaty, przy czym zgodnie z interpretacją sądów administracyjnych kara może zostać wymierzona za każdy odcinek dróg płatny, może być uznawany za nieproporcjonalny. Rozwiązanie takie może prowadzić do sytuacji, w której dany podmiot, którym obecnie jest kierujący pojazdem, może zostać ukarany wielokrotnie za jeden przejazd ciągły, ale dokonany kilkoma odcinkami dróg płatnych.

Uważam, że zaproponowana zmiana przepisów zostanie uznana przez Panią Rzecznik za rozwiązanie korzystne w kontekście zapewnienia większej proporcjonalności nakładanych kar. W pierwszej kolejności wpływ na to będzie miała zmiana adresata sankcji z kierowcy na właściciela/posiadacza pojazdu w przypadku najczęściej rejestrowanego naruszenia, czyli braku uiszczenia opłaty elektronicznej. Jako, że ok. 90% pojazdów zarejestrowanych w systemie to pojazdy ciężarowe i autobusy kara ta będzie w praktyce skierowana do podmiotów wykonujących zarobkową działalność transportową, a nie do osoby fizycznej, nie mającej zwykle żadnego wpływu na prawidłowość uiszczenia opłaty. Na kierowców zaś, bez względu na to czy popełnione przez nich naruszenie skutkować będzie brakiem uiszczenia opłaty w ogóle czy też jej uiszczeniem w niepełnej wysokości, nakładana będzie kara o połowę niższa niż na przewoźnika (1500 zł). Niższe kary nakładane będą również na właścicieli/posiadaczy samochodów osobowych z przyczepą, którzy generalnie nie wykonują przy pomocy tych pojazdów działalności zarobkowej. Istotny wpływ na



zmniejszenie represyjności przepisów będzie miało również wdrożenie nowej zasady nakładania kar (nie więcej niż jedna na dzień).

Jednocześnie system kar musi pozostać odstrasżający i skuteczny. Jest to istotne nie tylko ze względu na treść art. 9a dyrektywy, ale przede wszystkim konieczność zabezpieczenia przychodów Krajowego Funduszu Drogowego z tytułu opłaty elektronicznej. Pragnę w tym miejscu podkreślić, że przychody z tytułu kar administracyjnych nie są uwzględniane w prognozach przychodów generowanych przez elektroniczny system poboru opłat. Przychody te odgrywają przy tym marginalną rolę w strukturze przychodów generowanych przez elektroniczny system poboru opłat (stanowią ok. 1,4% przychodów z opłat), co potwierdza, że, wbrew twierdzeniu Pani Rzecznik, obowiązujący system sankcji nie pełni funkcji fiskalnej, lecz ma na celu zmotywowanie użytkowników do zachowań zgodnych z prawem.

Chciałbym zauważyć, że wysokość sankcji za brak uiszczenia opłaty elektronicznej (3.000 zł) jest identyczna z wysokością sankcji za wykonywanie przewozu drogowego z naruszeniem przepisów dotyczących uiszczania opłat za przejazd po drogach krajowych polegającym na wykonywaniu przewozu drogowego bez uiszczenia wymaganej opłaty za przejazd. Ta ostatnia kara obowiązywała w przepisach ustawy o transporcie drogowym, podczas gdy w Polsce działał system winietowy. Podobnie jak w przypadku kary za brak uiszczenia opłaty elektronicznej wysokość ww. sankcji została ustalona przez ustawodawcę w sposób sztywny, bez uwzględnienia stopnia naruszenia prawa i wysokości nieuiszczonej opłaty. Jest to o tyle istotne, że przepisy te obowiązywały w Polsce po wejściu w życie przywołanego przez Panią Rzecznik art. 9a, który, jak wyżej wspomniano, został dodany dyrektywą 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. zmieniającą dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe. Polska implementowała ww. dyrektywę ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, nie wprowadzając żadnych zmian w przepisach regulujących sankcje za wykonywanie przewozu drogowego z naruszeniem przepisów dotyczących uiszczania opłat za przejazd po drogach krajowych, przewidując jedynie ich wygaszenie z dniem 30 czerwca 2011 r., czyli z dniem zakończenia funkcjonowania w Polsce systemu winietowego. Resort transportu nie posiada informacji, aby Komisja zgłaszała jakiegokolwiek zastrzeżenia odnośnie niezgodności tych kar z art. 9a dyrektywy.

Pragnę również zauważyć, że wątpliwości Pani Rzecznik co do nieproporcjonalności kar w elektronicznym systemie poboru opłat podniósł WSA w Warszawie w swoim zapytaniu prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Z drugiej jednak strony sąd ten zaprezentował zupełnie inne stanowisko w przywołanych już wyrokach w sprawach VI SA/Wa 254/13, VI SA/Wa 255/13, VI SA/Wa 256/13 i VI SA/Wa 257/13. W uzasadnieniach tych wyroków WSA w Warszawie uznał za bezzasadny zarzut nieproporcjonalności nakładanych kar administracyjnych w związku z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej (sprawy powyższe dotyczyły czterech decyzji administracyjnych nakładających kary na łączną sumę 12 tysięcy złotych za jednorazowy przejazd odcinkami dróg krajowych, na których

pobiera się opłatę elektroniczną). Sąd stwierdził, że „Zasada proporcjonalności dotyczy wszystkich dziedzin prawa, w praktyce – głównie prawa administracyjnego. (...) W rozpoznawanej sprawie zarzut naruszenia tej zasady może dotyczyć zarówno obowiązku wniesienia opłaty elektronicznej za każdy odcinek drogi, który wymaga takiej opłaty, jak i wysokości nakładanych kar pieniężnych, z założenia przecież w transporcie drogowym wysokich. W ocenie Sądu, żaden z tych zarzutów nie zasługuje na uwzględnienie.”. Jak wynika z załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym w przypadku aż 27 naruszeń ustawodawca uznał za stosowne określenie kary w sposób sztywny w wysokości wyższej niż w przypadku kary za brak uiszczenia opłaty elektronicznej (za poszczególne naruszenia kary wynoszą od 5.000 zł do 10.000 zł), nie uzależniając ich wysokości od stopnia naruszenia prawa. WSA wskazał więc w przywołanych orzeczeniach na specyfikę przepisów dotyczących branży transportu drogowego, podkreślając, że kary ustanowione przepisami regulującymi tę kwestię z założenia są wysokie.

Na prośbę Pani Rzecznik przekazuję informację o wysokości kar stosowanych w innych państwach, które wykorzystują elektroniczne systemy do poboru opłat o zasięgu krajowym.

W Niemczech kara za brak uiszczenia opłaty wynosi 200 lub 400 euro, zależnie od tego, na kogo nakładana jest kara (kara wyższa nakładana jest na właściciela, a niższa na kierowcę). W Austrii kara wynosi od 300 do 3.000 euro, z tym, że przysługuje prawo wykupu opłaty zastępczej wynoszącej od 120 do 240 euro w terminie 4 tygodni. Opłata ta zwalania z obowiązku uiszczenia kary. W Czechach kara za brak uiszczenia opłaty nakładana jest w wysokości do 203 euro. Na Słowacji kara ta wynosi 700 euro lub 1.300 euro, zależnie od rodzaju prowadzonego postępowania, przy czym za niektóre delikty administracyjne przewiduje się karę w wysokości 16.595 Euro. We wdrażanym obecnie we Francji elektronicznym systemie opłat przewiduje się, że kary będą sięgać do 750 euro.

Resort transportu, jako resort nie będący właściwy w sprawach pracy i polityki społecznej, nie posiada informacji w jaki sposób wysokość tych kar przedstawia się w stosunku do średnich miesięcznych wynagrodzeń obywateli tych państw. Wątpliwości budzi jednak odnośnienie wysokości kar wyłącznie do średniego wynagrodzenia obywateli danego państwa. Zauważyć bowiem należy, że znaczącą część użytkowników tego typu systemów stanowią podmioty zagraniczne, pochodzące z państw członkowskich UE, jak i z innych państw europejskich. Obrazuje to przykład Polski, gdzie aż 36% wszystkich użytkowników to użytkownicy zagraniczni, z czego największy udział stanowią użytkownicy niemieccy i litewscy. Istotny udział mają jednak również podmioty zza naszej wschodniej granicy, z państw nie będących członkami UE, czyli podmioty rosyjskie, ukraińskie czy białoruskie.

Kolejną kwestią wymagającą zauważenia jest fakt, że obowiązujące w Polsce stawki opłat są najniższymi stawkami spośród wszystkich elektronicznych systemów poboru opłat w UE. Stawki te są prawie dwukrotnie niższe od stawek obowiązujących w Czechach, Niemczech i na Słowacji oraz trzykrotnie niższe od stawek austriackich. Świadomie

zastosowano więc stawki znacznie niższe niż w pozostałych krajach, tak aby wzmocnić ekonomiczne bodźce, zachęcające przedsiębiorstwa do wyboru bezpiecznej i szybkiej trasy przejazdu z jak największym wykorzystaniem dróg szybkiego ruchu. Przypomnieć należy, że elektroniczny system poboru opłat obejmuje niewielką część sieci dróg krajowych, co pozwala użytkownikom na wybór trasy przejazdu i nie nakłada na nich obowiązku korzystania z dróg objętych opłatą elektroniczną. W mojej opinii, okoliczności powyższe w pełni uzasadniają stosowanie sankcji mających na celu zniechęcenie użytkowników, którzy potencjalnie mogliby korzystać z dróg płatnych naruszając przy tym obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, zwłaszcza, że w systemie istnieje możliwość uiszczania opłaty w trybie płatności okresowej z zabezpieczeniem, która w praktyce wyklucza możliwość ukarania użytkownika za brak wniesienia opłaty.

Odnosząc się do kwestii dookreślenia pojazdu, za którego można w systemie viaTOLL wymagać wniesienia opłaty elektronicznej pragnę podkreślić, że przepisy ustawy o drogach publicznych są w tym zakresie skonstruowane precyzyjnie i nie powinny budzić żadnych wątpliwości.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy *„Korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych, w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej.”*. Zgodnie więc z decyzją Parlamentu RP, podjętą podczas uchwalania ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, obowiązkiem uiszczania opłaty elektronicznej nie są objęte tylko pojazdy wykorzystywane zarobkowo do przewozu osób i rzeczy, czyli samochody ciężarowe i autobusy, ale również wszystkie inne pojazdy samochodowe i zespoły pojazdów posiadające dopuszczalną masę całkowitą powyżej 3,5 tony. Opłacie podlegają więc także między innymi samochody osobowe z przyczepą czy pojazdy specjalne, o ile posiadają odpowiednią masę. Czynnikiem decydującym o tym czy określony pojazd powinien uiszczać opłatę jest więc wyłącznie jego dopuszczalna masa całkowita, a nie jego przeznaczenie czy rodzaj wykonywanej za jego pomocą działalności. Takie podejście jest uzasadnione zużyciem infrastruktury drogowej, ponieważ każdy pojazd i zespół pojazdów posiadający dopuszczalną masę całkowitą powyżej 3,5 tony powoduje znaczne zużycie tej infrastruktury. Jest to o tyle istotne, że wysokość opłaty elektronicznej jest określana właśnie na podstawie kosztów budowy i utrzymania tej infrastruktury.

Podkreślić jednocześnie należy, że przepisy ustawy określające zakres pojazdów podlegających opłacie elektronicznej nie są sprzeczne 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*, która została implementowana do polskiego porządku prawnego ww. ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych



ustaw. Dyrektywa określa ramy prawne poboru opłat za przejazd pojazdów, przez które rozumie się pojazdy silnikowe lub zespoły pojazdów, który są wyłącznie przeznaczone lub wyłącznie używane do przewozu drogowego towarów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, po drogach znajdujących się w sieci transeuropejskiej. Nie narusza to jednak prawa Państw Członkowskich do stosowania, zgodnie z Traktatem, opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury na drogach nienależących do transeuropejskiej sieci drogowej, w tym na drogach równoległych, na które może zostać skierowany ruch z transeuropejskiej sieci drogowej lub które stanowią bezpośrednią konkurencję dla niektórych części tej sieci, lub w odniesieniu do innych rodzajów pojazdów silnikowych nieobjętych definicją pojazdu poruszających się po transeuropejskiej sieci drogowej, pod warunkiem że wprowadzenie opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury na takich drogach nie jest dyskryminujące dla ruchu międzynarodowego i nie powoduje zakłóceń konkurencji między podmiotami gospodarczymi (art. 7 ust. 1 dyrektywy). Z możliwości takiej skorzystał polski ustawodawca, który przepisami ustawy objął opłatą elektroniczną nie tylko samochody ciężarowe, lecz wszystkie pojazdy samochodowe i zespoły pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz autobusy niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej. Rozporządzenie 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 zakłada z kolei pobór opłat na drogach krajowych nie znajdujących się w sieci transeuropejskiej.

Identyczne stanowisko w przedmiotowej kwestii prezentuje sądownictwo administracyjne. Przytoczyć należy treść uzasadnień wyroków WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2012 r., sygn. akt: VI SA/Wa 2149/11<sup>4</sup>, i z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 1351/12<sup>5</sup>, w których stwierdzono: „*Odnosząc się do zarzutów skargi dotyczących naruszenia art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. w związku z treścią powołanych przez stronę dyrektyw wspólnotowych - Dyrektywy nr 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. oraz Dyrektywy nr 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r., polegającego na rzekomo niewłaściwym zastosowaniu powołanych przepisów prawa i nałożeniu na stronę kary pieniężnej, pomimo braku podstaw prawnych do jej wydania - Sąd uznał, że zastrzeżenia strony skarżącej w tym zakresie są całkowicie nieuzasadnione. (...) błędne jest stanowisko skarżącego dotyczące zastosowania przez organy obu instancji przepisu art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. sprzecznie z intencją ustawodawcy wyrażoną m.in. w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, a także niezgodnie z treścią powołanych przez niego dyrektyw unijnych. Zdaniem skarżącego, z zapisów powołanych dyrektyw wynika, że "pojazd" oznacza pojazd silnikowy lub zespół pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, który jest wyłącznie przeznaczony lub wyłącznie używany do przewozu drogowego towarów. Mając na uwadze powyższe, skarżący uznał w konsekwencji, że cyt. dyrektywy unijne przewidują objęcie sporną opłatą elektroniczną jedynie pojazdów*

<sup>4</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/14CC0EE177>

<sup>5</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CCB9DFC1F6>

wykonujących przewozy komercyjne. W opinii Sądu, z obu powołanych przez stronę skarżącą dyrektyw unijnych dotyczących pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe nie wynika zakaz objęcia opłatą za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych, w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej. W niniejszej sprawie skarżący poruszał się zespołem pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, na co wskazuje zebrany materiał dowodowy (k. 3 akt administracyjnych – poświadczony za zgodność z oryginałem kopie dowodów rejestracyjnych ww. zespołu pojazdów) po odcinku drogi, wskazanym w rozporządzeniu, jako płatny. Dyrektywa nr 1999/62/WE oraz zmieniająca ją Dyrektywa nr 2006/38/WE przewidują możliwość objęcia opłatą użytkowników niektórych typów infrastruktury. Art. 7 Dyrektywy nr 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. wprost przewiduje, że Państwa Członkowskie mogą utrzymywać lub wprowadzać opłaty za przejazd i/lub opłaty za korzystanie z infrastruktury. Jednocześnie należy stwierdzić, że - wbrew zarzutom skarżącego - w treści obu wspomnianych dyrektyw unijnych nie ma przepisu, w którym w sposób jednoznaczny i bezpośredni nakazano by Państwu Członkowskim ograniczenie zakresu obciążeń stosownymi opłatami za użytkowanie infrastruktury drogowej (m.in. dróg i autostrad) tylko i wyłącznie do wykonywania przewozów komercyjnych. Owszem, należy zauważyć, że w punkcie 5 preambuły do cyt. Dyrektywy 1999/62/WE jest wprawdzie mowa o tym, że w obecnych okolicznościach (a więc istniejących w 1999 r.) dostosowanie krajowych systemów obciążeń powinno ograniczać się do pojazdów komercyjnych posiadających z ładunkiem wagę brutto powyżej pewnej określonej wartości, niemniej - zdaniem Sądu - nie można z tego zapisu preambuły w żaden sposób wywodzić jednoznacznej normy prawnej, która *expressis verbis* nakładałaby na polskiego ustawodawcę obowiązek ograniczenia wymogu uiszczania stosownych opłat elektronicznych tylko do przewozów niehandlowych (komercyjnych) prowadzonych wyłącznie przez przedsiębiorców transportowych.”. Sąd wskazał również, że „jeśli chodzi o poprzedni system opłat (tj. obowiązujący przed dniem 1 lipca 2011 r. system winiet – kart opłat), to w tym przypadku, w świetle wówczas obowiązującego przepisu art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, obowiązek uiszczania stosownych opłat za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych obejmował również każdy podmiot wykonujący przewóz drogowy, w rozumieniu przepisów tej ustawy, a więc także przewóz niekomercyjny wykonywany przez podmiot niebędący przedsiębiorcą (zob. m.in. WSA w Warszawie /w:/ wyrok z dnia 11 czerwca 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 526/07; podobnie: R. Strachowska, Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz, wyd. II, ABC, 2011).”.

WSA w Warszawie zaprezentował stanowisko zbieżne ze stanowiskiem resortu także w orzeczeniach z dnia 2 sierpnia 2012 r., sygn. akt: VI SA/Wa 317/12<sup>6</sup>, i z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1707/12<sup>7</sup>.

Dodam, że również w niektórych innych państwach UE opłatom pobieranym w sposób elektroniczny podlegają pojazdy, do których przepisy dyrektywy 1999/62/WE się nie odnoszą. Należą do nich autobusy, które są obowiązane do ponoszenia opłat w Austrii i Czechach oraz na Słowacji. W Czechach opłatom w systemie elektronicznym podlegają dodatkowo również ciężkie samochody kempingowe czy też samochody sportowo-użytkowe (tzw. SUV-y), jeśli posiadają odpowiednią masę (powyżej 3,5 tony). W Austrii z kolei opłatom takim podlegają również ciężkie samochody kempingowe o dmc powyżej 3,5 tony.

Biorąc powyższe pod uwagę, fakt, że ustawa o drogach publicznych implementuje do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2006/38/WE, nie wyklucza wprowadzenia obowiązku uiszczania opłat za przejazd dla pojazdów samochodowych innych niż samochody ciężarowe.

Odnosząc się do podniesionej przez Panią Rzecznik kwestii dopuszczalności utrwalania w formie zapisów ewidencyjnych obrazów wszystkich pojazdów poruszających się danym odcinkiem drogi należy wskazać na następujące kwestie.

GDDKiA powierzył budowę i eksploatację systemu elektronicznego poboru opłat Operatorowi - Konsorcjum Kapsch. W ramach umowy, zawartej z Operatorem w dniu 2 listopada 2010 r. na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych oraz Manualnego Systemu Poboru Opłat, GDDKiA powierzył Operatorowi przetwarzanie danych osobowych w celach związanych z zarządzaniem systemem. W szczególności Operator został upoważniony do przetwarzania danych osobowych koniecznych do sporządzania zapisów ewidencyjnych, a także przekazywania ich podmiotom kontrolującym. Operator został zobowiązany do przestrzegania przepisów *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych* (Dz. U. z 2002 r., nr 101, poz. 926, z późn. zm.) oraz *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych* (Dz. U. nr 100, poz. 1024, z późn. zm.). W wykonaniu powyższego, Operator wdrożył procedury przewidziane ww. regulacjami prawa, w szczególności w zakresie polityki ochrony danych osobowych oraz dostępu do przetwarzania danych osobowych, wyłącznie dla osób posiadających stosowne upoważnienia. Osoby te zostały również zaznajomione przez Operatora z przepisami prawa, dotyczącymi ochrony danych osobowych oraz odpowiedzialnością za działania prowadzące do udostępnienia danych osobom niepowołanym, nieuzasadnionej modyfikacji, zniszczenia, nielegalnego ujawnienia lub pozyskania takich danych osobowych.

<sup>6</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/987490C43A>

<sup>7</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B37840C0AD>



Kolejną kwestią wymagającą wyjaśnienia jest specyfika rejestrowania przez urządzenia kontrolne obrazu pojazdów w systemie opartym na technologii komunikacji bezprzewodowej krótkiego zasięgu (tzw. DSRC). W chwili przejazdu pojazdu pod bramownicą, na której zainstalowane są urządzenia kontrolne, następuje wykrycie pojazdu oraz wstępna klasyfikacja na podstawie jego gabarytów w zakresie czy pojazd/zespół pojazdów może potencjalnie podlegać opłacie elektronicznej. Następnie, jeżeli klasyfikacja potwierdziła, iż może to być taki pojazd/zespół pojazdów, wychwytywane jest zdjęcie pojazdu/zespołu pojazdów, a także dokonywana jest dalsza weryfikacja w zakresie czy nie nastąpiło naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty. Jeżeli wynik automatycznej korelacji ww. danych, przesądza o wystąpieniu naruszenia, wówczas generowany jest zapis wykrycia naruszenia, który jest następnie przekazywany do zaplecza operacyjnego. W tym miejscu wskazać należy, iż w opisanym procesie nie jest zaangażowany czynnik ludzki, zatem jeżeli pojazd/zespół pojazdów został sklasyfikowany jako niepodlegający obowiązkowi uiszczenia opłaty elektronicznej, obraz jest automatycznie usuwany przez system bez udziału osób fizycznych.

Jedynie w przypadku, gdy po automatycznym przeanalizowaniu gabarytów pojazdu/zespołu pojazdów, urządzenia kontrolne nie są w stanie określić czy pojazd/zespół pojazdów znajduje się w klasie wagowej powyżej czy poniżej 3,5 t, są przekazywane do zaplecza operacyjnego zdjęcia pojazdów, które w konsekwencji mogą okazać się nieobjętymi obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej. Obrazy ww. pojazdów/zespołu pojazdów razem z pozostałymi danymi zapisu wykrycia naruszenia, poddawane są procesowi ręcznej weryfikacji zdarzeń przez pracowników Operatora, posiadających upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, o czym była już mowa powyżej. Po zakończeniu procesu weryfikacji, obrazy pojazdów, które zostały sklasyfikowane jako niepodlegające opłacie elektronicznej, zostają usuwane, natomiast w momencie potwierdzenia potencjalnego naruszenia zapis wykrycia naruszenia staje się zapisem ewidencyjnym i jest przekazywany do GITD, gdzie podlega dalszej procedurze.

Wobec powyższego, mając na względzie specyfikację Systemu viaTOLL, należy wskazać, iż cały wyżej opisany proces wykrywania pojazdów przez urządzenia kontrolne ma na celu wyłącznie kontrolę poboru opłaty elektronicznej. Obrazy wszystkich pojazdów są wychwytywane przez system urządzeń kontrolnych, a następnie automatycznie usuwane bez zapisywania w bazie danych w przypadku stwierdzenia braku klasyfikacji pojazdu/zespołu pojazdów jako podlegającego opłacie elektronicznej. Przy stosowanej technologii poboru opłat nie ma innej możliwości zweryfikowania pojazdu/zespołu pojazdów, który jest na pograniczu klasy wagowej 3,5t, aniżeli ręczna weryfikacja przez pracowników Operatora.

W odniesieniu do kwestii skarg składanych na Operatora systemu chciałbym podkreślić w pierwszej kolejności, że to GDDKiA, a nie Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej jest podmiotem odpowiedzialnym za prawidłowe funkcjonowanie systemu viaTOLL, w tym za bieżące nadzorowanie i kontrolowanie działań prowadzonych przez Operatora systemu. Do resortu trafiają pojedyncze skargi użytkowników na działalność

Operatora, które następnie są przekazywane do GDDKiA z prośbą o zajęcie stanowiska i ewentualne podjęcie odpowiednich czynności wyjaśniających.

Jednocześnie z informacji przekazanych przez GDDKiA wynika, że korespondencja, która wpływa do GDDKiA od użytkowników systemu viaTOLL, to w większości zapytania, dotyczące działania systemu, natomiast bardzo rzadko zdarzają się skargi, odnoszące się do działań Operatora. Każda skarga, czy zapytanie użytkownika, które wpływa do GDDKiA, jest indywidualnie rozpatrywane, przy zachowaniu terminów wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli jest to konieczne następuje kontakt z Operatorem Systemu w celu dokładnej analizy konkretnej sytuacji zgłoszonej przez użytkownika. W przypadku, gdy okaże się, że działania Operatora Systemu były niezgodne z zatwierdzonymi procedurami, GDDKiA podejmuje czynności wyjaśniające, które mogą w konsekwencji doprowadzić do wskazania uchybienia Operatora i nałożenia na niego kary. Zaznaczyć należy, że skargi, wpływające do GDDKiA na Operatora, często dotyczą jakości obsługi przez konkretnych pracowników Operatora w Miejscach Obsługi Klienta, czy Punktach Poboru Opłat. W przedmiotowych sytuacjach GDDKiA nie jest w stanie obiektywnie ocenić poszczególnych sytuacji, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że skargi użytkowników nie zawierają szczegółów i są subiektywną oceną, wyrażoną często pod wpływem emocji, której przeciwstawić należy stanowisko i wyjaśnienia Operatora, postępującego z obowiązującymi procedurami. Zaznaczyć jednak należy, że każdorazowo do Operatora przesyłane są tego typu skargi w celu ustalenia konkretnego pracownika Operatora, pouczenia go i ponownego przeszkolenia, co ma zmierzać do poprawy jakości świadczonych usług. GDDKiA ma przy tym prawo, na podstawie zapisów umowy, do kontroli prawidłowości i jakości wykonywania usług przez Operatora. Podmiot Monitorująco-Audytorujący sprawuje natomiast nadzór w zakresie wymaganego umową poziomu usług realizowanych przez Operatora.

Podległy mi resort monitoruje natomiast działalność GDDKiA jako podmiotu pobierającego opłatę elektroniczną w ramach bieżącej współpracy. Do dnia dzisiejszego nie przeprowadzono natomiast w GDDKiA kontroli w rozumieniu *ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej* (Dz. U. Nr 185, poz. 1092). Niemniej należy podkreślić, że przedmiotowy obszar jest corocznie poddawany analizie ryzyka obszarów działalności Ministerstwa przeprowadzanej na potrzeby planu audytu wewnętrznego. W przypadku, gdy wyniki analizy ryzyka wskażą na wysoki poziom ryzyka w omawianym obszarze, to zostanie on uwzględniony w planie audytu wewnętrznego w kolejnych latach.

Z poważaniem,

