



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 18.06.2013 r.

RPO-691806-V/12/GM

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00  
Fax 22 827 64 53

Pan

Sławomir Nowak

Minister Transportu, Budownictwa  
i Gospodarki Morskiej

*Szanowny Panie Ministrze*

W nawiązaniu do udzielonej Rzecznikowi Praw Obywatelskich odpowiedzi Pana Ministra z dnia 5 lutego 2013 r. (nr TA-4dp-0731-1/12) w sprawie funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat oraz kar administracyjnych nakładanych za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260) - dalej: *ustawa o drogach publicznych* - pragnę przekazać poniższe uwagi.

Otóż należy stwierdzić, iż w dużej mierze przedstawione przez Pana Ministra informacje potwierdzają niewłaściwe stosowanie prawa oraz budzą niepokój z punktu widzenia przestrzegania praw obywatelskich oraz standardów demokratycznego państwa prawa. W tym kontekście nie można uzasadniać obecnego sposobu stosowania przepisów *ustawy o drogach publicznych*, m.in. w zakresie sposobu nakładania kar, okolicznością „dużego poziomu ogólności” wprowadzonych regulacji. W związku z tym, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przypomnieć jedną z fundamentalnych zasad, zgodnie z którą „*nakaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie formułowania tychże przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji, jeśli chodzi o ustalenie ich znaczenia i skutków prawnych, traktuje się jako jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji (zob. zwłaszcza wyroki TK z: 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTKZU nr 7/2000, poz. 254, cz. III, pkt 1 oraz 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTKZU nr 2/A/2003, poz. 13, cz. V, pkt 2).*”

Cenna jest deklaracja o podjętych pracach nad korektą systemu kar oraz zapowiedź wprowadzenia bardziej przejrzystych zasad stosowania odpowiedzialności administracyjnej.

Odnosząc się natomiast do stanowiska przedstawionego przez Pana Ministra, stwierdzić należy, że zastrzeżenia budzi sytuacja, w której obowiązujące przepisy nie pozwalają zorientować się w ich treści potencjalnemu adresatowi normy prawnej. W treści odpowiedzi wskazał Pan Minister, iż przepisy ustawy nie regulują sposobu stwierdzania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, które powinny stanowić podstawę do wszczynania postępowań administracyjnych na podstawie przywołanego art. 13k ustawy o drogach publicznych. Dalej podkreślono, że również 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 na zakres upoważnienia ustawowego nie określa, które informacje rejestrowane przez stacjonarne urządzenia kontrolne powinny stanowić podstawę do wszczynania postępowań administracyjnych. Z informacji tych wynika, że w istocie żaden z kluczowych aktów prawnych nie określa kwestii fundamentalnych, które *de facto* decydują o zaistnieniu deliktu administracyjnego, a w konsekwencji - mając na uwadze obiektywny reżim tej sankcji - o odpowiedzialności finansowej obywatela. Pozostaje to w jawnej sprzeczności z przytoczoną na wstępie zasadą określoności.

Analizując przedstawione przez Pana Ministra stanowisko można w istocie uznać, iż ustawowe znaczenie „przejazdu po drodze krajowej”, w rozumieniu art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych zostało przesądzone i dookreślone „stosowną interpretacją”, nakazującą wszczynanie postępowań na podstawie każdorazowego zapisu ewidencyjnego zawierającego obraz pojazdu. Warto przytoczyć w tym miejscu głosy uczestników posiedzenia Komisji Infrastruktury (Nr 134) z dnia 17 kwietnia 2013 r., m.in. Przewodniczącego Związku Zawodowego Inspektorów Transportu Drogowego, który wskazał m.in., iż - cytując - „*dla nas nie jest do końca jasne, dlaczego my, jako inspektorzy transportu drogowego mamy nakładać krotkość kar. Brzmienie art. 13k nie jest skomplikowane (...) nigdzie w tym artykule nie ma mowy o jakiegokolwiek krotkości. Dla nas pozostaje niezrozumiałe, dlaczego tak wysokie kary mają być nakładane na kierowców<sup>1</sup> ”. W zakresie analizy *ratio legis* wprowadzonych przepisów bardzo cenne pozostają natomiast głosy posła Krzysztofa Tchórzewskiego (PiS) oraz posła Stanisława Żmijana (PO), którzy stwierdzili odpowiednio, że „*nie było naszą intencją wprowadzenie regulacji, która pozwalałaby na naliczanie kar za każdą przejechaną bramownicę. To nawet nie było tak, że my jako posłowie przyjęliśmy takie rozwiązanie do wiadomości<sup>2</sup>” oraz, że „*Pobieranie opłat karnych za przejechanie kolejnych bramek nie ma nic wspólnego z intencjami osób, które wprowadzały to prawo (...)*<sup>3</sup> ”.**

<sup>1</sup> Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf7biuletyny.xsp?view=S>. Pełny zapis z przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 134) - str. 7 i 8.

<sup>2</sup> Pełny zapis z przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 134) - str. 15 i 16.

<sup>3</sup> Pełny zapis z przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 134) - str. 17.

W związku z tym, mając także na względzie informację zawartą w odpowiedzi Pana Ministra, iż - cytując - „*podejmując taką a nie inną decyzję*” ówczesny Minister Infrastruktury kierował się treścią art. 13k ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*, jak i specyfiką wdrożonej technologii i przyjętego systemu kontroli prawidłowości uiszczania opłat, uprzejmie proszę Pana Ministra o szczegółowe przedstawienie uzasadnienia wydanej w dniu 9 września 2011 r., interpretacji wraz z podaniem jej podstaw prawnych. Proszę także o wskazanie, czy informacja o dokonanej interpretacji została przekazana do ogółu społeczeństwa, tak by obywatele mogli zapoznać się z oficjalną wykładnią przepisów przyjętą przez resort transportu, a jeżeli tak - to kiedy i w jakiej formie miało to miejsce.

Dodatkowo, niezależnie od planowanych zmian legislacyjnych, uprzejmie proszę o przekazanie informacji, czy na chwilę obecną rozważa Pan Minister zmianę przedmiotowej interpretacji i stanowiska resortu transportu w kierunku prokonstytucyjnej wykładni i stosowania przepisów prawa. Przedstawione bowiem stanowisko, wraz z odwołaniem się do przedmiotowej interpretacji, stanowi w praktyce podstawę do wymierzania kar za poszczególne odcinki dróg, a tym samym potwierdza niestety możliwość nałożenia więcej niż jednej kary administracyjnej za przejazd drogą krajową. O odpowiedzialności administracyjnej decyduje w praktyce usytuowanie bramownic kontrolnych rejestrujących obrazy pojazdów. W poprzednim wystąpieniu z dnia 4 stycznia 2013 r., Rzecznik podkreślał natomiast, że przepis art. 13k ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* jest przepisem stanowiącym o sankcji administracyjnej, który z uwagi na swój charakter nie może być dowolnie wykładany w sposób rozszerzający. To natomiast ma właśnie miejsce w chwili obecnej, gdy organ wykonawczy nadaje swoiste znaczenie określeniu „*przejazd po drodze krajowej*” według reguły, że o zaistnieniu tego podstawowego elementu deliktu administracyjnego z art. 13k ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*, przesądza zarejestrowanie obrazu przez bramownice, o rozmieszczeniu których dodatkowo organ ten pośrednio decyduje. W ocenie Rzecznika taki sposób stosowania przepisu, z uwagi na jego sankcyjny charakter, powinien mieć swoje wyraźne umocowanie w ustawie. W niniejszej sprawie umocowania tego brak, a znajduje ono w istocie swoje źródło w przywołanej przez Pana Ministra interpretacji z dnia 9 września 2011 r.

Należy w tym miejscu zauważyć dodatkowo, iż analiza dokumentacji skarg nadsyłanych do Rzecznika Praw Obywatelskich nie pozwala na podzielenie opinii Pana Ministra, że przyjęty sposób stosowania w/w przepisu korygowany jest praktyką w której jedna bramownica rejestrująca obraz przypada średnio raz na 50 km dróg krajowych. Wielokrotnie postępowania prowadzone przez GITD dotyczą bowiem zdarzeń zarejestrowanych w odstępach kilkunastominutowych i kilometrowych.

Jednocześnie, pragnę zapewnić Pana Ministra, iż okoliczność wydawania przez sądy administracyjne wyroków stwierdzających dopuszczalność kumulacji kar znana jest Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Rzecznik monitoruje kształtujące się obecnie orzecznictwo, także pod kątem uprawnień przewidzianych w art. 14 pkt 6 *ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*. Istotne dla Rzecznika, a przede wszystkim dla obywateli, jest jednak to, czy w obecnej sytuacji, mając na względzie często dramatyczną sytuację karanych podmiotów, w tym również przedsiębiorców, widzi Pan Minister możliwość zmiany przyjętego sposobu stosowania przepisu art. 13k *ustawy o drogach publicznych*. Z uwagi na przekazane w trakcie posiedzenia Komisji Infrastruktury w dniu 17 kwietnia 2013 r., przez pracowników kierowanego przez Pana Ministra resortu, informacje o 11 orzeczeniach sądów administracyjnych potwierdzających możliwość wielokrotnego karania, zwracam się również z uprzejmą prośbą o przekazanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich informacji o tych postępowaniach wraz z ich sygnaturami, jak również o wskazanie, czy posiada Pan Minister wiedzę o liczbie orzeczeń prezentujących stanowisko przeciwne. Dla przykładu, Rzecznik pragnie wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 2744/12, w którym stwierdzono, iż według oceny sądu - cytując - „nieuprawniony jest przyjęty przez organ sposób rozumienia w/w przepisów pozwalający na kumulację kar pieniężnych za jeden czyn polegający na przejeździe danym odcinkiem drogi krajowej bez wniesienia opłaty elektronicznej w pełnej wysokości, w zależności od liczby tzw. bramownic znajdujących się na tym odcinku, które zarejestrowały brak pełnej wysokości opłaty”.

Następnie, w przywołanym wystąpieniu z dnia 4 stycznia 2013 r., Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, że zgodnie z dodanym przez dyrektywę 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 - dalej: *dyrektywa 2006/38/WE i dyrektywa 1999/62/WE* - przepisem art. 9a, przyjęty system sankcji musi być nie tylko odstraszający, ale także proporcjonalny. Wysokość ustalonych obecnie kar za uchybienie obowiązkowi opłaty elektronicznej nie spełnia, w ocenie Rzecznika, wymogu proporcjonalności.

Obecnie, przepis art. 13k ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* przewiduje kary w wysokości 3.000 zł oraz 1.500 zł - w zależności od tego, czy przejazd miał miejsce bez uiszczenia opłaty (pkt 1), czy też bez uiszczenia opłaty w pełnej wysokości (pkt 2). Dodatkowo, na podstawie art. 13k ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, kierującemu pojazdem samochodowym, wymierza się karę pieniężną w wysokości 3.000 zł za naruszenie obowiązku włączenia urządzenia podczas przejazdu po drodze, na której pobiera się opłatę (13k ust. 2 pkt 1 lit. a) w zw. z art. 13i ust.

4a pkt 1 *ustawy o drogach publicznych*) oraz naruszenie obowiązku niezwłocznego zjechania z drogi objętej obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej w przypadku stwierdzenia niesprawności urządzenia potrzebnego do pobierania tych opłat (13k ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 13i ust. 4b *ustawy o drogach publicznych*), jak również karę w wysokości 1.500 zł za naruszenie obowiązku wprowadzenia do urządzenia prawidłowych danych o rodzaju pojazdu oraz obowiązku używania urządzenia zgodnie z przeznaczeniem (art. 13k ust. 2 pkt 1 lit. b i c) w zw. z art. 13i ust. 4a pkt 2 i 3 *ustawy o drogach publicznych*).

Przewidziane kary pieniężne, odpowiednio w kwotach 1.500 zł i 3.000 zł, które - jak pokazuje praktyka, wsparta stanowiskiem Pana Ministra - mogą być dodatkowo nakładane wielokrotnie w ramach jednego przejazdu należy uznać za rażąco wysokie i niewspółmierne do wagi poszczególnych naruszeń. Warto w tym miejscu przytoczyć dane zawarte w opracowaniu Głównego Urzędu Statystycznego „Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2012 r.”<sup>4</sup>. Prezentowane w tym opracowaniu dane obejmują podmioty gospodarki bez względu na charakter własności, tj. zaliczane do sektora publicznego i prywatnego, a dane o przeciętnym wynagrodzeniu miesięcznym ogółem dotyczą wszystkich podmiotów gospodarki narodowej, tzn. także jednostek o liczbie pracujących do 9 osób<sup>5</sup>. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 2012 r., ukształtowało się na poziomie 3.521,67 zł. W sektorze publicznym wyniosło 4.107,25 zł, a w sektorze prywatnym 3.343,31 zł. Siła nabywcza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w 2012 r., była jednak - po raz pierwszy od kilku lat - niższa niż w roku poprzednim. Jednocześnie, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto bez wypłat nagród rocznych w gospodarce narodowej w 2012 r. wyniosło 3.474,26 zł<sup>6</sup>, przy czym w odniesieniu przykładowo do transportu, kształtowało się w granicach od 3.346,45 zł w I kwartale 2012 r. do 3.526,70 zł w IV kwartale 2012 r.<sup>7</sup>

Wysokość najwyższej z przewidzianych obecnie kar zbliżona jest do średniego miesięcznego wynagrodzenia. W konsekwencji nawet jednokrotne dopuszczenie się tego uchybienia może skutkować pozbawieniem miesięcznych środków utrzymania rodziny. Kumulacja kar może także w wielu przypadkach doprowadzić do utraty płynności finansowej przez przedsiębiorców działających na rynku transportu drogowego. Taki stan rzeczy, uwzględniający

<sup>4</sup> GUS, „Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2012 r.”, Warszawa 2013 r. [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PW\\_zatrudnienie\\_i\\_wynagrodzenia\\_2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PW_zatrudnienie_i_wynagrodzenia_2012.pdf)

<sup>5</sup> GUS, „Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2012 r.”, Warszawa 2013 r. Uwagi metodyczne, str. 8.

<sup>6</sup> GUS, „Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2012 r.”, Warszawa 2013 r. str. 16-17.

<sup>7</sup> GUS, „Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2012 r.”, Warszawa 2013 r. Tabela 9. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto bez wypłat nagród rocznych według sekcji gospodarki narodowej w kwartałach 2012 r.

w istocie jedynie fiskalny interes państwa, nie jest do zaakceptowania z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich, w tym także z perspektywy konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej i wymaga pilnej zmiany, w szczególności poprzez dostosowanie wysokości grożących kar do realiów życia społecznego oraz wymogu proporcjonalności, o którym mowa w art. 9a *dyrektywy 2006/38/WE*. Jest to tym bardziej uzasadnione, gdy weźmie się pod uwagę fakt, iż obecnie nałożenie tak surowych kar następuje bez indywidualizacji odpowiedzialności, jak również bez uwzględnienia możliwości finansowych ukaranego, w tym jego sytuacji materialnej i rodzinnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się jednocześnie o przekazanie informacji, jakie wysokości kar obowiązują w innych krajach UE oraz jak przedstawiają się te wysokości w stosunku do średnich miesięcznych wynagrodzeń obywateli tych państw.

Kolejną kwestią wymagającą zdaniem Rzecznika, niezwłocznej zmiany jest zrezygnowanie z regulacji przewidującej *ex lege* rygor natychmiastowej wykonalności dla decyzji nakładających kary pieniężne. Zgodnie z art. 13k ust. 4 *ustawy o drogach publicznych* przedmiotowe kary nakładane są w drodze decyzji administracyjnej, której w myśl ust. 5 nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Za koniecznością odstąpienia od tej regulacji przemawiają przede wszystkim rysujące się obecnie wątpliwości natury konstytucyjnej. Rygor natychmiastowej wykonalności może przysługiwać decyzjom z mocy prawa<sup>8</sup>, jak również być nadawany w ramach tzw. uznania administracyjnego. Stosownie do art. 108 § 1 zdanie pierwsze *Kodeksu postępowania administracyjnego*, decyzji od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Powyższe nie oznacza, iż tylko w przypadku nadawania rygoru w ramach tzw. uznania administracyjnego muszą zostać spełnione ściśle określone przesłanki uzasadniające zastosowanie wyjątku od zasady niewykonywania decyzji nieostatecznych. Rygor natychmiastowej wykonalności wynikający z mocy prawa także musi legitymować się odpowiednim uzasadnieniem. Przepisy wprowadzające natychmiastową wykonalność z mocy prawa podlegają ponadto ocenie również z perspektywy przestrzegania przyjętych standardów konstytucyjnych, w szczególności zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Rygor taki może być bowiem nadawany jedynie wyjątkowo, jako uzasadniony szczególnym charakterem rozstrzyganej materii.

<sup>8</sup> Por. art. 130 § 3 pkt 2 *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

Warto w tym miejscu przywołać dla przykładu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, mocą którego, orzekając w trybie kontroli prewencyjnej, stwierdzono m.in. niezgodność art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw z art. 2 Konstytucji RP, w części, w której dodaje do ustawy - Prawo o ruchu drogowym art. 140an, w zakresie, w jakim przepis ten nadaje decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygor natychmiastowej wykonalności. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał m.in., że natychmiastowość wykonania decyzji jest wyjątkiem wymagającym istnienia szczególnych okoliczności uzasadniających jego zastosowanie. Rygor natychmiastowej wykonalności nadaje się określonym decyzjom, gdy wykonanie praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, jest w danym czasie konieczne, a zwłoka w ich wykonaniu zagrażałaby istotnym dobrom chronionym. W doktrynie podkreśla się, że w sprawach dotyczących wymierzenia sankcji administracyjnej, zarówno w wypadkach ustalenia niezbędności wykonania decyzji przez organ nadający decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, jak i w tych kategoriach spraw, w których natychmiastowa wykonalność wynika z przepisu szczególnego, kryterium pomocnym i dla organu stosującego prawo, i dla ustawodawcy decydującego się na umieszczenie w przepisie klauzuli wykonalności decyzji z mocy prawa, winno być ustalenie, czy dolegliwość wymierzana na mocy rozstrzygnięcia organu administracji publicznej ma charakter restytucyjny, represyjny czy też egzekucyjny. Natychmiast wykonalne mogą być orzeczenia o wymierzeniu dolegliwości, na mocy których dochodzi do ustania naruszenia prawa, powodującego zagrożenia dla wartości i dóbr prawem chronionych, takich jak: zdrowie, życie, dobra materialne znacznej wartości. Natomiast brak racjonalnego uzasadnienia dla natychmiastowej wykonalności orzeczeń o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej, ponieważ podstawową funkcją takiej dolegliwości jest z reguły represja<sup>9</sup>.

Orzekając o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, Trybunał odwołując się także do katalogu dóbr i interesów określonych w art. 108 § 1 Kpa, wskazał, że przytoczona przez projektodawców - dla uzasadnienia wprowadzenia rygoru natychmiastowej wykonalności z mocy prawa - przesłanka, jaką jest "sprawność postępowania", nie mieści się w katalogu dóbr czy interesów, o których mowa w art. 108 § 1 Kpa, a tym samym uzasadnione staje się twierdzenie, iż badana regulacja realizuje w zasadzie wyłącznie cel fiskalny. Podsumowując Trybunał Konstytucyjny uznał w tej sprawie, że arbitralne wkroczenie ustawodawcy w sferę decyzyjną organu administracji państwowej nie znajdowało usprawiedliwienia, a - co więcej - w wypadku

<sup>9</sup> Por. uzasadnienie wyroku Trybunatu Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., w sprawie o sygn. Kp 4/09, wraz z przywołaną tam literaturą.

decyzji o nałożeniu kary pieniężnej (w tej konkretnej sprawie: kary za przekroczenie dopuszczalnej prędkości), trudno wskazać okoliczności, które uzasadniałyby zastosowanie art. 108 Kpa.

Przedstawione przez Trybunał uwagi należy w całości odnieść także do regulacji zawartej w art. 13k ust. 5 *ustawy o drogach publicznych*. Należy przy tym zauważyć, iż treść uzasadnienia ustawy regulującej założenia elektronicznego systemu poboru opłat, tj. *ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2008 r., Nr 218, poz. 1391) w ogóle nie wyjaśnia *ratio legis* wprowadzenia *ex lege* rygoru natychmiastowej wykonalności w przypadku decyzji nakładających kary pieniężne, co dodatkowo podważa konstytucyjność przedmiotowej regulacji.

Z tych też względów, w ocenie Rzecznika, uzasadnione staje się stanowisko, że w tym przypadku ustawodawca przekroczył swobodę w kształtowaniu prawa, wprowadzając regulację charakteryzującą się nadmiernym fiskalizmem i brakiem poszanowania praw obywatelskich.

Jedynie dodatkowo warto także dokonać analizy porównawczej z przepisami ustawy regulującej zasady podejmowania i wykonywania m.in. krajowego transportu drogowego, jak również określającej zasady działania Inspekcji Transportu Drogowego, tj. *ustawy o transporcie drogowym*. Rozdział 11 ustawy, dotyczący kar pieniężnych, nie przewiduje *ex lege* rygoru natychmiastowej wykonalności dla decyzji nakładających kary pieniężne. Tytułem przykładu, przepis art. 93 ust. 2 przedmiotowej ustawy stanowi, że decyzja ostateczna, o której mowa w ust. 1, staje się wykonalna po upływie 30 dni od jej doręczenia, jeżeli strona nie wniosła skargi na decyzję do właściwego sądu administracyjnego. W przypadku wniesienia skargi decyzja staje się wykonalna z chwilą: 1) odrzucenia skargi, 2) cofnięcia skargi, lub 3) wydania przez sąd prawomocnego orzeczenia o oddaleniu skargi.

Uwag natury konstytucyjnej nie dezaktualizują przedstawione przez Pana Ministra dane, zgodnie z którymi w latach 2011 - 2012 na 1109 wniosków o wstrzymanie rygoru natychmiastowej wykonalności wydanych decyzji administracyjnych w 939 przypadkach organ przychylił się do żądania strony. Mając na uwadze wady systemu viaTOLL tego rodzaju procedowanie, w szczególności wobec zastrzeżeń, co do konstytucyjności przyjętych rozwiązań, wydaje się uzasadnione. Jednak - także w zakresie skarg kierowanych do Rzecznika - występują aktualnie przypadki odmowy uchylecia tego rygoru, a strony, z powołaniem się na art. art. 141 § 1 w zw. z art. 135 Kpa, informowane są iż na postanowienie o odmowie wstrzymania rygoru nie przysługuje zażalenie

Kolejną kluczową kwestią jest także, w ocenie Rzecznika, dookreślenie pojazdu, za którego przejazd można w systemie viaTOLL wymagać wniesienia opłaty elektronicznej. Obecnie, zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 *ustawy o drogach publicznych*, 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* (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.), 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 treści odpowiedzi wskazał Pan Minister, iż system opłat elektronicznych dotyczy pojazdów ciężkich, a środki generowane w ramach tego systemu - na budowę, utrzymanie, przebudowę dróg i dostosowanie ich do standardów bezpieczeństwa - pochodzą tym samym od użytkowników, którzy mają największy wpływ na zużycie infrastruktury drogowej. Dodatkowo wskazał Pan Minister, 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.

Powyższe stanowisko może sugerować, iż obowiązek opłaty elektronicznej w systemie viaTOLL spoczywa na każdym obywatelu, niezależnie od tego, czy przejazd wykonywany jest samochodem osobowym, a więc także w przypadku przejazdu prywatnego, w zależności jedynie od tego, czy będzie on wykonywany pojazdem spełniającym kryteria określone w art. 13 ust. 1 pkt 3 *ustawy o drogach publicznych*.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż kategoria prawa jazdy B, zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami* (Dz. U. z 2011 r., Nr 30, poz. 151 ze zm.) uprawnia m.in. do kierowania zespołem pojazdów złożonych z pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej (dmc) nieprzekraczającej 3,5 tony oraz z przyczepy innej niż lekka, o ile łączna dopuszczalna masa całkowita zespołu tych pojazdów nie przekracza 4250 kg (art. 6 ust. 1 pkt lit. c ustawy). W konsekwencji, przy przyjęciu, iż charakter danego przejazdu pozostaje bez wpływu na obowiązek wniesienia opłaty elektronicznej, a decydująca w tym zakresie pozostaje jedynie okoliczność podróżowania określonym pojazdem samochodowym w praktyce może dojść do nałożenia kar za brak opłaty na obywateli podróżujących wyłącznie na potrzeby prywatne, a nie w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje już skargi dotyczące przedmiotowej problematyki, m.in. od osób podróżujących samochodami osobowymi z przyczepami kempingowymi, lawetami przewożącymi przykładowo jachty, motorówki.

Należy zauważyć, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie definiują określenia: „korzystający z drogi publicznej” (por. art. 4 *ustawy o drogach publicznych*). Powstałych wątpliwości nie wyjaśnia także uzasadnienie przytoczonej powyżej ustawy wprowadzającej założenia elektronicznego systemu poboru opłat. W jednym bowiem miejscu uzasadnienie wskazuje, iż system elektronicznego poboru opłat, jako „następca” systemu winietowego kierowany jest do przedsiębiorców wykonujących transport drogowy osób lub rzeczy - cytując - „*Projekt ustawy przewiduje możliwość objęcia systemem opłaty elektronicznej tych samych kategorii pojazdów, które są objęte systemem winietowym (pojazdy ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz autobusy)*”. W innym jednak miejscu uzasadnienia stwierdza się, że opłatę elektroniczną będą ponosić wszyscy korzystający z dróg krajowych, wykorzystujący w tym celu pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t, w tym autobusy, niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej (por. przykładowo: Druk sejmowy nr 562, Ocena skutków regulacji).

W związku z powyższym należy przypomnieć, iż wspomniana nowelizacja *ustawy o drogach publicznych* miała na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2006/38/WE zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe. Preambuła *dyrektywy 2006/38/WE*, już w pkt 1), - podobnie jak *dyrektywy 1999/62/WE* - wskazuje na pożądanego do osiągnięcia cel w postaci wyeliminowania zakłóceń pomiędzy przedsiębiorcami transportowymi w Państwach Członkowskich, właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i poprawy konkurencyjności, które pozostają uzależnione od ustanowienia sprawiedliwych mechanizmów obciążania przewoźników kosztami korzystania z infrastruktury. Dyrektywa 1999/62/WE w pkt 5 preambuły stwierdza - cytując - że: „*w obecnych okolicznościach dostosowanie krajowych systemów obciążeń powinno ograniczać się do pojazdów komercyjnych posiadających z ładunkiem wagę brutto powyżej określonej wartości*”. Dodatkowo, warto wskazać na zawartą w art. 1 pkt 1 lit. e) dyrektywy 2006/38/WE, definicję pojazdu, zgodnie z którą „pojazd” oznacza - pojazd silnikowy lub zespół pojazdów, który jest wyłącznie przeznaczony lub wyłącznie używany do przewozu drogowego towarów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony.

Na gruncie *ustawy o drogach publicznych* pojęcie pojazdu, w zakresie systemu viaTOLL, nie jest w ogóle odnoszone do kategorii pojazdów ciężarowych, jak również do celu wykonywanego przejazdu - w szczególności do okoliczności wykonywania przejazdu w celu prywatnym, czy w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Przepis art. 13 ust. 1 pkt 3 *ustawy o drogach publicznych*, stanowiący o obowiązku ponoszenia opłat, w zakresie pojęcia „pojazd samochodowy” odsyła jedynie do art. 2 pkt 33 *Prawa o ruchu drogowym*, zgodnie

z którym przez pojazd samochodowy rozumie się pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h (określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego).

Mając na względzie wątpliwości powstałe w związku z odpowiedzią Pana Ministra, jak również z uwagi na otrzymywane skargi, Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska, czy w przypadku przejazdu wykonywanego po drogach krajowych objętych systemem viaTOLL, w celu prywatnym, w szczególności wykonywanego samochodem osobowym wraz z przyczepą których łączna dopuszczalna masa całkowita nie przekracza 4250 kg, także obowiązuje konieczność wnoszenia opłat elektronicznych, jeżeli tak - czy sytuacja ta pozostaje w zgodzie z celem w/w dyrektyw, jak również o poinformowanie, czy poruszone powyżej kwestie będą przedmiotem zapowiadanych prac legislacyjnych.

W bezpośrednim związku z powyższą problematyką pozostaje także dopuszczalność utrwalania w formie zapisów ewidencyjnych obrazów wszystkich pojazdów poruszających się danym odcinkiem drogi. Przedmiotowy problem został m.in. nagłośniony medialnie, jak również zasygnalizowany przez Naczelną Radę Adwokacką<sup>10</sup>. Zdaniem Rzecznika, w świetle zasad konstytucyjnych problemu nie rozwiązuje - wskazywana przez operatora systemu - praktyka, zgodnie z którą w przypadku jeżeli sfotografowany pojazd nie podlega obowiązkowi wnoszenia opłaty elektronicznej, zdjęcia i dane o pojeździe są automatycznie od razu usuwane z systemu. Jednocześnie, stanowisko to rodzi samorzutnie pytanie o sposób i zakres kontroli ze strony resortu Pana Ministra, co do prawidłowości usuwania przedmiotowych danych oraz potrzebę przedstawienia szczegółowych informacji, czy pomimo twierdzeń o automatycznym kasowaniu zarejestrowanych zdjęć przez system, dostęp do nich mają określone osoby fizyczne, jeżeli tak - na jakiej podstawie prawnej.

Uwagi natury konstytucyjnej należy poprzedzić przypomnieniem, iż w treści odpowiedzi wskazał Pan Minister, iż przepisy *ustawy o drogach publicznych*, które cechuje duży poziom ogólności, nie regulują kwestii sposobu stwierdzania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. W konsekwencji należy wyrazić wątpliwość, czy przepisy te upoważniają do utrwalania obrazów wszystkich pojazdów poruszających się danym odcinkiem drogi. Zgodnie zaś z art. 51 Konstytucji RP, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby (ust. 1), a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym

<sup>10</sup> Przykładowo: <http://moto.vvp.pl/kat.55194,title.ViaToll-fotografuje-wszystkich-kierowcow,wid,15351782,wiadomosc.html?ticaid=11098a>

państwie prawnym (ust. 2). Rejestrowanie obrazów wszystkich pojazdów wiąże się - co słusznie podnosiła Naczelna Rada Adwokacka - z uwiecznieniem danych należących do katalogu informacji prywatnych (m.in. o rodzaju pojazdu posiadanego przez obywatela, czy pasażerów, z którymi podróżuje, etc). W myśl art. 47 Konstytucji RP, każdy ma natomiast prawo do ochrony prawnej życia prywatnego.

Z powyższych norm konstytucyjnych wynika przede wszystkim, iż jedynie przepisami rangi ustawowej można nałożyć na obywatela obowiązek ujawnienia informacji dotyczących jego osoby. Z tych też względów bez wpływu na podniesione wątpliwości pozostają przepisy *rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej*. Przeciwnie, umacniają one jedynie zasadność podnoszonych uwag. Zgodnie bowiem z § 4 ust. 1 przedmiotowego rozporządzenia, w wyniku przeprowadzenia kontroli stacjonarnej przez przyrząd kontrolny rejestracji podlega naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty. Rozwinięcie zasad kontroli zawiera ust. 2 § 4 rozporządzenia, który w pkt 1) stanowi, iż w wyniku przeprowadzenia kontroli stacjonarnej rejestracji mogą podlegać obrazy pojazdu, za którego przejazd nie została uiszczona wymagana opłata elektroniczna. Literalne brzmienie przepisu wskazuje, że tylko naruszenie obowiązku i tylko obraz pojazdu, co do którego nie uiszczono wymaganej opłaty podlega rejestracji, a nie obrazy wszystkich pojazdów podróżujących danym odcinkiem drogi.

W związku z przedstawioną przez Pana Ministra odpowiedzią doprecyzowania wymaga także, w ocenie Rzecznika, rozumienie przewidzianego w art. 13i ust. 4b *ustawy o drogach publicznych*, obowiązku, niezwłocznego zjechania z drogi płatnej w przypadku stwierdzenia niesprawności urządzenia pokładowego. Przedmiotowy obowiązek zagrożony - zgodnie z art. 13k ust. 2 pkt 2 *ustawy o drogach publicznych* - karą w wysokości 3.000 zł, także rodzi wątpliwości obywateli, którzy w kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skargach podnoszą iż w praktyce, wskazywany w odpowiedzi Pana Ministra, obowiązek „jak najszybszego” zjechania z drogi uzależniony jest od obowiązujących na drogach ograniczeń i znaków, w szczególności zakazujących wjazdu pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej czy nacisku osi większych niż określono na znaku drogowym. W związku z powyższym, niezbędne jest szczegółowe przedstawienie rozumienia przedmiotowego przepisu, w szczególności, czy w ocenie Pana Ministra „jak najszybsze” zjechanie z drogi płatnej oznacza także zjazd na odcinek zakazujący poruszania się nim określonym kategoriom pojazdów, czy też jest to pierwszy możliwy zjazd dla danego pojazdu.

Dodatkowo, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na skargi obywateli podnoszące zarzuty wobec działalności operatora systemu, w szczególności treści zawieranych z nim umów, mających obejmować m.in. postanowienia wyłączające odpowiedzialność za wadę fabryczną urządzenia pokładowego, czy nakładanie obowiązków każdorazowego potwierdzania posiadania środków na koncie przez telefon przed każdym wjazdem na płatny odcinek drogi oraz niewywiązywanie się przez operatora z obowiązków umowy, m.in. zobowiązania polegającego na informowaniu o braku środków. Skarżący podnoszą również zarzuty, co do ilości osób, zatrudnionych u operatora systemu, do obsługi systemu viaTOLL, w tym ilości osób upoważnionych do udzielania odpowiedzi z ramienia operatora systemu, co bezpośrednio przedkłada się na czas rozpatrywania poszczególnych spraw. W poprzednim piśmie Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował m.in. przypadki długotrwałego rozpoznawania spraw obywateli, w tym sytuacje udzielania przez operatora niepełnych wyjaśnień, a w konsekwencji potrzeby nawet kilkukrotnego zwracania się przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego o przedstawienie wszystkich niezbędnych w danej sprawie informacji. Z uwagi na znaczenie operatora dla funkcjonowania całego systemu viaTOLL, w zainteresowaniu Rzecznika pozostają powyższe kwestie. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się z uprzejmą prośbą o przekazanie także informacji o innych skargach dotyczących działalności operatora systemu, kierowanych do Pana Ministra - jak również o sposobie ich rozpatrzenia. Ponadto, zwracam się z prośbą o przedstawienie stanowiska, co do sposobu sprawowania przez resort Pana Ministra kontroli nad prawidłowością działań operatora, w tym o poinformowanie, czy od rozpoczęcia funkcjonowania systemu viaTOLL były przeprowadzane ewentualne kontrole, a jeżeli tak - jakie były ich wyniki.

Mając wszystko powyższe na uwadze, na podstawie 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 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o analizę i przedstawienie Rzecznikowi szczegółowych informacji oraz stanowiska w zakresie podniesionych zagadnień, a w szczególności o pilne podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych, które usuną dostrzeżone nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu viaTOLL i określą jednoznacznie prawa i obowiązki obywateli korzystających z dróg publicznych.

z poważaniem

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich