



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, dnia 4. I. 2013

RPO-691806-V/12/GM

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan

Sławomir Nowak

Minister Transportu, Budownictwa

i Gospodarki Morskiej

Szanowny Panie Ministrze,

Otrzymuję liczne skargi i zastrzeżenia dotyczące kar administracyjnych nakładanych na podstawie art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.). Analiza przedmiotowych skarg, w tym również wyjaśnień otrzymanych dotychczas z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, wskazuje, iż przepisy prawne dotyczące kar administracyjnych stosowanych za naruszenie obowiązku wniesienia opłaty elektronicznej, następują szereg trudności, a sposób stosowania przedmiotowych regulacji w praktyce może - w mojej opinii - prowadzić do naruszenia praw obywateli. Pragnę jednocześnie podkreślić w tym miejscu, iż nadsyłane skargi, wielokrotnie w sposób dramatyczny, przedstawiają obecną sytuację podmiotów zagrożonych bardzo wysokimi karami administracyjnymi.

Niniejszym wystąpieniem pragnę zwrócić się do Pana Ministra o poświęcenie szczególnej uwagi problematyce nakładania przedmiotowych kar administracyjnych oraz sytuacji karanych osób, jak również przedstawić wątpliwości, które wynikły z analizy przepisów prawnych, stanowiących podstawę ich wymierzania oraz zastrzeżenia odnośnie sposobu stosowania tych przepisów w praktyce.

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 22 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.

Na podstawie art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, za przejazd po drodze krajowej pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, za który pobiera się opłatę elektroniczną bez uiszczenia tej opłaty - wymierza się karę pieniężną w wysokości 3.000 zł. W przypadku uiszczenia opłaty w nie pełnej wysokości wymierzana jest natomiast kara w wysokości 1.500 zł (art. 13k ust. 1 pkt 2 ustawy).

Najistotniejszym zarzutem podnoszonym w otrzymywanych skargach jest przyjęty przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego sposób rozumienia powyższych przepisów, pozwalający na kumulację kar pieniężnych za jeden czyn polegający na przejeździe danym odcinkiem drogi krajowej bez wniesienia opłaty elektronicznej, w zależności od liczby tzw. bramownic znajdujących się na tym odcinku, które zarejestrowały brak wniesienia opłaty. Przykładowo, w sytuacji, gdy na trasie przejazdu znajduje się kilkadziesiąt tego typu bramownic, kierowca może zostać ukarany karą pieniężną w wymiarze odpowiadającej iloczynowi wysokości i sumy ujawnionych przez poszczególne bramownice naruszeń.

W toku badania indywidualnych spraw uzyskałam wyjaśnienia z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, które potwierdzają iż w ten właśnie sposób interpretowany i stosowany w praktyce jest przepis art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych. W piśmie z dnia 7 maja 2012 r. (nr BEPO.077.13.2012.0133, kopia pisma w załączeniu) przedstawiono wyjaśnienia, zgodnie z którymi uzasadnieniem dla powyższego stanowiska są m.in. regulacje zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2011 r., Nr 133, poz. 773). Jak wskazano - cytując - „*stosownie do definicji legalnej zawartej w powyższym akcie normatywnym przez kontrolę stacjonarną rozumieć należy „kontrolę prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej za pomocą stacjonarnych lub przenośnych przyrządów automatycznych ujawniających i rejestrujących informacje o naruszeniu obowiązku uiszczenia tej opłaty (§ 2 pkt 10). W § 4 cytowanego rozporządzenia wskazano natomiast, iż w wyniku przeprowadzenia kontroli stacjonarnej przez przyrząd kontrolny rejestracji podlega naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Z powyższej regulacji normatywnej wynika zatem jednoznacznie, iż celem kontroli dokonywanej w trybie stacjonarnym jest generowanie nie budzących wątpliwości dowodów naruszenia obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych. Z dokonanej w powyższy sposób kontroli system elektronicznego poboru opłat generuje zapis ewidencyjny (tzw. ER), zawierający obraz stwierdzonego naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Wszystkie zarejestrowane w trybie stacjonarnym obrazy pojazdu stanowią zaś podstawę do prowadzenia czynności wyjaśniających, zmierzających do jednoznacznego ustalenia tożsamości osoby kierującej pojazdem w dacie odnotowanego przez urządzenie kontrolne naruszenia prawa. Zapis ewidencyjny zawierający obraz pojazdu jest zatem, co do zasady,*

podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego w oparciu o art. 13k powyższej ustawy, bez względu na czas i miejsce rejestracji obrazu przez urządzenie kontrolne (bramownicę). W praktyce oznacza to, iż na kierującego pojazdem, naruszającego obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, może zostać nałożona więcej niż jedna kara administracyjna za przejazd określonym odcinkiem drogi. W świetle obowiązujących regulacji normatywnych zasadnie przyjmuje się zatem, że każdy zarejestrowany w toku kontroli stacjonarnej obraz pojazdu naruszającego obowiązek, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 w/w ustawy, jest dowodem na okoliczność przejazdu tegoż pojazdu po płatnej drodze krajowej w oznaczonym miejscu i czasie, bez uiszczenia opłaty elektronicznej, a co za tym idzie - powinien stanowić odrębną podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 13 k ustawy o drogach publicznych".

Powyższe stanowisko nie znajduje, w mojej ocenie, uzasadnienia, a przyjęte rozumienie przepisu art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych, może skutkować naruszeniem zasad określonych w Konstytucji RP.

Przede wszystkim ustawa o drogach publicznych nie przewiduje upoważnienia do szczegółowego określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu naliczania kar. Za tego rodzaju rozporządzenie nie może być w szczególności uznane w/w rozporządzenie z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Zgodnie z treścią art. 131 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, stanowiącego podstawę wydania tegoż aktu wykonawczego, minister właściwy do spraw transportu został upoważniony do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych szczegółowego sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, w tym kontroli używanego w pojeździe urządzenia, o którym mowa w art. 13i ust. 3 ustawy. Taki też zakres przedmiotowy materii regulowanej przepisami rozporządzenia został także wskazany w jego § 1. Zarówno treść upoważnienia ustawowego, jak również przepisy przedmiotowego rozporządzenia nie odnoszą się do kwestii nakładania kar administracyjnych, o których stanowi art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Z tych też względów za błędne należy uznać, w mojej ocenie, stanowisko prezentowane przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego, zgodnie z którym kumulowanie kar znajduje uzasadnienie w „*świeśle obowiązujących regulacji normatywnych*". Trudno bowiem uznać, by w tej sytuacji dopuszczalne było stosowanie - obok przepisów ustawy o drogach publicznych - także innych „regulacjach normatywnych", które wykładane łącznie, stanowiłyby podstawę do wyinterpretowania normy prawnej, pozwalającej na karanie kierowców w sposób prezentowany przez Inspekcję.

Przepis art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych jest przepisem stanowiącym o sankcji administracyjnej, który przewiduje, iż karze podlega „przejazd po drodze krajowej”. Przedmiotowy przepis nie przewiduje możliwości wielokrotnego wymierzania kary za jeden przejazd danym odcinkiem drogi. Zastosowanie tego rodzaju sankcji administracyjnej musiałoby mieć swoje wyraźne umocowanie w prawie. Z uwagi na charakter w/w przepisu nie jest natomiast dopuszczalne stosowanie dowolnej wykładni rozszerzającej.

W konsekwencji, w ramach zajmowanego przez GITD stanowiska dochodzi, w mojej opinii, do niedopuszczalnego rozszerzenia zakresu ustawowej regulacji o charakterze sankcyjnym, dodatkowo następuje to w oparciu o przepisy rozporządzenia, które -jak wskazałam wcześniej - nie powinny być odnoszone do kwestii naliczania kar pieniężnych. Pozostaje to w sprzeczności z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, a samo nakładanie kar administracyjnych, zgodnie z prezentowanym przez Inspekcję Transportu Drogowego stanowiskiem, może prowadzić do naruszenia zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Przyjęte przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego rozumienie przepisu art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych może pozostawać także w sprzeczności z celami stawianymi w dyrektywie 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 (Dz. U. UE L Nr 157 z 09.06.2006, str. 8), oraz w ustawie dokonującej jej implementacji, tj. w ustawie 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). Na mocy przedmiotowej ustawy dokonano wdrożenia w/w dyrektywy, która w art. 9a stanowi, iż przyjęty w Państwie Członkowskim system sankcji musi być odstrasżający, ale także proporcjonalny.

Mając chociażby na uwadze wysokości stawek za 1 km drogi krajowej, określone w załącznikach nr 1 i 2 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. z 2011 r., Nr 80, poz. 433 ze zm.), wahające się od 0,16 zł do 0,53 zł, trudno uznać, by system sankcji oparty na dopuszczalności kumulowania kar za jeden przejazd - w zależności od liczby bramownic rejestrujących brak wniesienia opłaty elektronicznej - spełniał założenie proporcjonalności.

Kolejny problem wyłaniający się na tle obecnej regulacji art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych odnosi się do przyjęcia samej konstrukcji administracyjnej kary pieniężnej, jako formy sankcji za niewypełnienie obowiązku wniesienia opłaty elektronicznej. Zgodnie z utrwalonym

orzecznictwem Trybunatu Konstytucyjnego, administracyjne kary pieniężna są środkami mającymi na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa (orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93). Wobec tego sankcje administracyjne - stosowane automatycznie, z mocy ustawy - mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, a istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów (por. wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04 oraz wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06).

W prawie administracyjnym sankcja odgrywa bardzo ważną rolę, 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 (por. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06).

W odniesieniu do kar administracyjnych nakładanych za naruszenie obowiązku wniesienia opłaty elektronicznej należy wyrazić wątpliwość, czy cel oraz istota sankcji administracyjnych zostały zachowane. Należy bowiem zauważyć, iż w praktyce, wielokrotnie może dochodzić do sytuacji, w których obowiązek wniesienia opłaty będzie spoczywać na podmiocie innym, niż ten, wobec którego zastosowana może być kara administracyjna. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, do ponoszenia opłat elektronicznych obowiązani są korzystający z dróg publicznych - przykładowo firmy transportowe - natomiast kara administracyjna nakładana jest na kierującego pojazdem samochodowym, którym może być wyłącznie osoba fizyczna (art. 13kust. 1 ustawy).

W powołanym powyżej piśmie z dnia 7 maja 2012 r., Główny Inspektorat Transportu Drogowego wyjaśnił, iż rozwiązanie nakładające karę na kierującego pojazdem podyktowane zostało zmianą sposobu uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych, bowiem obecnie jej wniesienie jest uzależnione od liczby faktycznie przejechanych kilometrów i właściwej obsługi urządzenia pokładowego viaBox w trakcie wykonywania przejazdu. Trudno uznać przedmiotowe wyjaśnienia za przekonujące, mając chociażby na względzie przytoczoną istotę oraz cel, jakim mają służyć sankcje administracyjne.

Z treści przywołanego pisma wynika także, iż powodem nałożenia kary administracyjnej może być brak odpowiedniego urządzenia, gdyż - cytując - „*na bramownicach zainstalowane są również urządzenia pozwalające na ujawnienie oraz rejestrację pojazdów, które nie zostały wyposażone w odpowiednie urządzenia, a tym samym za ich przejazd po drogach krajowych nie uiszczono opłaty elektronicznej*”.

Należy w tym miejscu podnieść, iż zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2011 r. w sprawie wnoszenia opłat elektronicznych i ich rozliczania oraz

przekazywania opłat elektronicznych i kar pieniężnych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego (Dz. U. z 2011 r., Nr 91, poz. 524) podmiotem uprawnionym do odebrania od pobierającego opłatę elektroniczną urządzenia oraz zobowiązanym do jego instalacji, jest - także w odniesieniu do innych obowiązków związanych z system opłat elektronicznych, m.in. z zawarciem odpowiedniej umowy - jedynie użytkownik, którym w rozumieniu przedmiotowego rozporządzenia jest podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty elektronicznej (§ 2 pkt 5 rozporządzenia), a więc korzystający z drogi publicznej, którym wielokrotnie nie jest osoba bezpośrednio zagrożona karą administracyjną (art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych).

Pragnę w tym miejscu wskazać na przykłady spraw pracowników karanych w istocie za zaniebdania swojego pracodawcy. Powyższe dotyczy m.in. kierowców wykonujących przejazdy po płatnych odcinkach dróg krajowych w ramach poleceń otrzymanych od swoich pracodawców. W kierowanych do mojego Biura skargach osoby te podnoszą iż do czasu wszczęcia postępowań wobec kierowców, pracodawcy nie posiadali w ogóle wiedzy o nałożonym na nich -jako podmiot korzystający z drogi - obowiązku wnoszenia opłat elektronicznych. W konsekwencji, pracownicy nie zostali poinformowani o grożących im karach, ani nawet wyposażeni przez pracodawcę w odpowiednie urządzenia do wnoszenia opłat, czy przeszkoleni w zakresie prawidłowej obsługi tych urządzeń. Jednocześnie - bez narażenia się na utratę pracy - nie mogli odmówić wykonania polecenia pracodawcy. Pragnę podkreślić, iż tego rodzaju sytuacje odnoszą się nie tylko do sfery działalności podmiotów prywatnych, ale także pracowników jednostek samorządowych, przykładowo kierowców zatrudnionych w zarządach dróg wojewódzkich. Stanowią one przykład sytuacji, gdy za zaniebdania podmiotów, na które ustawa nałożyła obowiązek wnoszenia opłat elektronicznych, aktualnie zagrożone bardzo wysokimi karami pieniężnymi są osoby fizyczne, którym obiektywnie nie można postawić żadnych zarzutów.

W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być swoistą pułapką dla obywatela, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania decyzji (por. wyrok TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95). Obecna regulacja nakłada natomiast określony obowiązek na inny podmiot, niż podmiot zagrożony sankcją za jego niewypełnienie. Z punktu widzenia osoby zagrożonej sankcją może w tym przypadku dochodzić do naruszenia zasady państwa prawa, określonej w art. 2 Konstytucji RP. W świetle obecnych przepisów prawnych kierujący nie dysponuje bowiem żadnymi środkami prawnymi, które mogłyby doprowadzić do wypełnienia obowiązku, za który mogą zostać ukarani. Jednocześnie, z uwagi na obiektywny reżim odpowiedzialności administracyjnej nie dysponuje możliwością uwolnienia się od kary administracyjnej, w sytuacji przez siebie niezawinionej.

Sytuacja jest tym bardziej niepokojąca, gdy weźmie się pod uwagę okoliczność, iż zgodnie z art. 13k ust. 5 i 6 ustawy o drogach publicznych decyzjom nakładającym karę pieniężną nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, a zobowiązany do uiszczenia kary pieniężnej, który kieruje pojazdem, mający miejsce stałego zamieszkania w kraju, ma obowiązek uiścić tę karę w terminie do 21 dni od dnia jej nałożenia oraz jest obowiązany do niezwłocznego przekazania dowodu uiszczenia kary pieniężnej organowi, który ją nałożył. W przypadku nieterminowego uiszczenia kary naliczane są odsetki ustawowe (art. 40d ust. 1 ustawy o drogach publicznych).

Stosowanie rygoru natychmiastowej wykonalności, przy jednoczesnym przyjęciu stanowiska o dopuszczalności kumulacji kar, może w praktyce prowadzić do bardzo niekorzystnych, nieodwracalnych dla osoby ukaranej skutków finansowych, a także społecznych i rodzinnych. Funkcjonowanie systemu opłat elektronicznych, jak pokazują otrzymywane skargi, ale również informacje od Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, jest przy tym nadal obciążone ryzykiem licznych błędów. W otrzymanym z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego piśmie z dnia 18 czerwca 2012 r. (nr: BEPO.077.29.2012.0133, kopia pisma w załączeniu), wskazano m.in., iż w 1636 sprawach operator systemu wyjaśnił organowi, że opłata elektroniczna została uiszczona, z czego w 476 przypadkach przyznano, iż przyczyną takiego stanu rzeczy był błąd systemu.

Główny Inspektorat Transportu Drogowego wyjaśnił co prawda, iż dokładna analiza materiału dowodowego zgromadzonego w danej sprawie - cytując - „całkowicie zapobiega sytuacjom, w których strona miałaby ponosić negatywne konsekwencje wadliwego działania systemu”, niemniej jednak analiza kierowanych do mojego Biura skarg nakazuje wyrazić wątpliwość wobec tak jednoznacznych stwierdzeń.

Dla przykładu, decyzje wydawane są w tym samym dniu, w którym następuje zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego. Nie znajdują w konsekwencji potwierdzenia zapewnienia GITD, iż nawet w przypadku, gdy strona postępowania administracyjnego przyznaje, iż opłata elektroniczna nie została uiszczona, organ zawiadamia kierującego o zakończeniu postępowania dowodowego, zakreślając jednocześnie 7-dniowy termin do zgłoszenia dodatkowych wyjaśnień oraz żądań.

Kary pieniężne nakładane są także w praktyce bez wcześniejszej weryfikacji, czy opłata nie została faktycznie wniesiona, a następuje to dopiero w sytuacji żądania przez ukaranego ponownego rozpoznania sprawy. Niejednokrotnie sprawy te cechuje wysoki stopień skomplikowania. Przykładowo w jednej ze spraw uzyskanie przez GITD pełnych wyjaśnień od operatora systemu zajęło ponad 10 miesięcy i wymagało wystosowania kilkunastu ponagleń do operatora o zajęcia stanowiska.

Z innych ważnych kwestii podnoszonych przez skarżących pragnę Panu Ministrowi wskazać na zarzuty dotyczące automatycznego zamieszczania w protokole kontroli sformułowania, iż kontrolowany „nie wnosi zastrzeżeń”, jak również na mogące wprowadzać ukaranego w błąd informacje, co do sposobu zaskarżenia decyzji. Z analizy nadesłanych decyzji wynika bowiem, iż w treści pouczenia ukarany jest informowany, iż od decyzji służy stronie odwołanie, podczas, gdy w dalszej treści decyzji mowa jest o wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Podobnie w petitum decyzji utrzymujących zaskarżoną decyzję w mocy, zgromadzonych w moim Biurze w trakcie badania spraw indywidualnych, widnieje stwierdzenie, iż rozstrzygnięcie wydawane jest po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy.

Odnośnie działań podejmowanych w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych pragnę także wskazać, iż zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez GITD w piśmie z dnia 7 maja 2012 r., po otrzymaniu od operatora i wykonawcy systemu obrazów naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, organ ustala w Centralnej Ewidencji Pojazdów dopuszczalną masę całkowitą kontrolowanego pojazdu oraz jego właściciela albo posiadacza. Następnie organ, działając na podstawie art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym wzywa właściciela/posiadacza pojazdu samochodowego do wskazania osoby kierującej tymże pojazdem w dacie stwierdzonego naruszenia. Zgodnie z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym właściciel lub posiadacz pojazdu obowiązany jest wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec.

Pragnę w tym miejscu nawiązać do wątpliwości podniesionych w skierowanym do Pana Ministra wystąpieniu z dnia 30 listopada 2012 r. (RPO-712996) w zakresie posiadania przez Inspekcję Transportu Drogowego uprawnienia do kierowania tego rodzaju wezwań, a w szczególności podkreślić ponownie, iż kompetencje organu władzy, jakim jest Inspekcja Transportu Drogowego nie mogą być oparte na domniemaniu, lecz muszą wynikać z wyraźnego brzmienia przepisów prawa. Tymczasem, przepisy ustawy o drogach publicznych nie zawierają odesłania do art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym. Przepis art. 13k ustawy o drogach publicznych, stanowiący podstawę wymierzania kar administracyjnych, odsyła jedynie do art. 130a Prawa o ruchu drogowym, dotyczącego postępowania związanego z usunięciem pojazdu z drogi. Również art. 131 przedmiotowej ustawy, stanowiący o organach uprawnionych do przeprowadzania kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, nie stanowi, by ITD uprawniona była do wzywania właścicieli/posiadaczy pojazdu do wskazaniu osoby kierującej pojazdem.

Na gruncie Prawa o ruchu drogowym także brak jest wyraźnego umocowania do tego rodzaju działań i uznania ITD za organ uprawniony w rozumieniu art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu

drogowym, tak jak zostało to przykładowo przewidziane wobec strażników miejskich w art. 12% ust. 3 pkt 7 Prawa o ruchu drogowym, w którym *expressis verbis* wyrażono, iż strażnicy miejscy upoważnieni są do żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.

Reasumując, obecne regulacje prawne dotyczące nakładania kar pieniężnych za brak uiszczenia opłaty elektronicznej, w tym działania podejmowane przez Inspekcję Transportu Drogowego, budzą poważne wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania praw obywateli i zasad państwa prawnego. Z tych też względów, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych zagadnień i przedstawienie stanowiska, a w przypadku podzielenia zasadności przedstawionych uwag, o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych.

Laura Porokowicz

Teresa Jędrzejewska

Załączniki:

- 1) kopia pisma Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego z dnia 7 maja 2012 r. (nrBEPO.077.13.2012.0133),
- 2) kopia pisma Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego z dnia 18 czerwca 2012 r. (nr: BEPO.077.29.2012.0133).