



BIURO

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

RPO-724351-V/13/GM

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

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

Warszawa, dnia

2013 -04- 17

Pan

mgr inż. Sebastian Paluch

Prezes Zarządu

Stowarzyszenie Polskie Forum Transportu

ul. Leona Heyki 2

70-631 Szczecin

Zespół Prawa Administracyjnego
i Gospodarczego

Szanowny Panie Prezesie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 stycznia 2013 r. (data wpływu do Biura – 6 luty 2013 r.), dotyczące zbadania przez Rzecznika legalności żądania przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego, w oparciu o art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.), wskazania przez właściciela lub posiadacza pojazdu – na potrzeby związane z nałożeniem kary administracyjnej m.in. w trybie 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.) – osoby, której powierzono pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jak również dopuszczalności stawiania w tym przypadku zarzutu popełnienia wykroczenia z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, działając z upoważnienia Rzecznika, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

W związku z licznymi skargami dotyczącymi problematyki nakładania kar administracyjnych w oparciu o przepisy ustawy o drogach publicznych, Rzecznik podjął już działania o charakterze generalnym i w dniu 4 stycznia 2013 r., skierował – 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.) – wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w którym zwrócono się o poświęcenie szczególnej uwagi problematyce nakładania przedmiotowych kar administracyjnych oraz sytuacji karanych osób, jak również przedstawiano wątpliwości, które wynikły z analizy przepisów prawnych, stanowiących podstawę ich wymierzania, wskazano na zastrzeżenia odnośnie sposobu stosowania tych przepisów w praktyce, zwracając się o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

W treści wystąpienia Rzecznik zakwestionował m.in. możliwość żądania, przez GITD, wskazania określonych informacji, w oparciu o art. 78 ust. 4 *Prawa o ruchu drogowym*.

W załączeniu przesyłam Panu kopię przedmiotowego wystąpienia oraz kopię pisma Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 5 lutego 2013 r., stanowiącego

odpowiedź na wystąpienie Rzecznika (RP0-691806).

Pragnę w tym miejscu wskazać dodatkowo, iż Rzecznik już w swoich wcześniejszych wystąpieniach (kierowanych pod nr RP0-712996), podnosił wątpliwości w zakresie posiadania przez Inspekcję Transportu Drogowego uprawnień do kierowania wezwan, o których mowa w art. 78 ust. 4 *Prawa o ruchu drogowym*, a następnie – w przypadku niewskazania kierowcy – prowadzenia postępowania w sprawie o wykreślenie stypizowane w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń. W załączeniu przesyłam do Pana wiadomości także wystąpienia ze sprawy RP0-712996. W tej ostatniej sprawie, pismem z dnia 15 stycznia 2013 r., Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Transportu Drogowego z prośbą o zobowiązanie podległych służb do zaprzestania działań związanych ze ściąganiem wykroczenia stypizowanego w art. 96 § 3 K.w., jako nie mieszczących się w przyznanym ITD kompetencjach.

Jednocześnie, pragnę Pana zapewnić, iż powyższa problematyka pozostaje w dalszym zainteresowaniu Rzecznika, a informacje o ewentualnych kolejnych działaniach Rzecznika będą umieszczone na stronie internetowej www.itpo.gov.pl, do lektury której gorąco zachęcam. Pragnę również poinformować, iż wystąpienia generalne Rzecznika dostępne są w tzw. wyszukiwarce wystąpień, gdzie wystarczy wpisać numer danej sprawy – (<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl>).

Mając powyższe na uwadze, w zakresie Pana wniosku należało poprzestać na wskazaniu powyższych informacji oraz przesłaniu kopii dotychczasowych wystąpień Rzecznika. Wyrażam nadzieję, że przekazane wyjaśnienia oraz materiały okazały się dla Pana pomocne.

Z poważaniem
ZASTĘPCA DYREKTORA ZESPOŁU PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO I GOSPODARZEGO
Grzegorz Matejczuk

Zał. 7.



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, dnia

4. I. 2013

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,

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, nastrożają szeregu 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 pełniej 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 „*świecie 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 musiałyby 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 zaniechania 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 zaniechania 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.

Odnosnie 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



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-712996-n/12/MK/ST

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

Warszawa, 30. XI. 2012.

Pan

Sławomir Nowak

Minister Transportu, Budownictwa i

Gospodarki Morskiej

Szanowny Panie Ministrze,

Na tle badanych w moim Biurze skarg ujawnił się problem dotyczący odpowiedzialności za czyn spenalizowany w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275) w zw. z art. 78 ust. 4 i 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908).

Zgodnie z art. 78 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym *właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany 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.*

Zgodnie z ust. 5 cyt. art. 78 ustawy Prawo o ruchu drogowym, *w przypadku, gdy właścicielem lub posiadaczem pojazdu jest: osoba prawna; jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną; jednostka samorządu terytorialnego; spółka kapitałowa w organizacji; podmiot w stanie likwidacji; przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną; zagraniczna jednostka organizacyjna - do udzielenia informacji, o której mowa w ust. 4, obowiązana jest osoba wyznaczona przez organ uprawniony do reprezentowania tego podmiotu na zewnątrz, a w przypadku niewyznaczenia*

takiej osoby - osoby wchodzące w skład tego organu zgodnie z żądaniem organu, o którym mowa w ust. 4, oraz sposobem reprezentacji podmiotu.

Co istotne, niewykonanie obowiązków wynikających z treści komentowanego przepisu stanowi wykroczenie z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym podlega karze grzywny, ten, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.

Jak podkreśla się w doktrynie, przedmiotem ochrony z art. 96 § 3 k.w. jest bezpieczeństwo i porządek w ruchu drogowym. W celu przeciwdziałania zagrożeniom, jakie mogą spowodować wyżej wymienieni uczestnicy ruchu, przewidziana została karalność niewykonania obowiązku zapobiegania takim sytuacjom. Właściciel pojazdu wykona ten obowiązek, gdy wskaże osobę, której oddał pojazd do kierowania i wówczas obowiązek ten przechodzi na tę osobę. Zwolnienie z obowiązku następuje w razie wykazania, że użycie pojazdu nastąpiło bez zgody właściciela lub posiadacza pojazdu, np. w razie kradzieży lub samowolnego użycia pojazdu. Niewskazaniem jest udzielenie odpowiedzi negatywnej, na przykład że nie wskaże tej osoby lub nie wie, w czyjej dyspozycji w określonym czasie był pojazd, jak też zaniechanie udzielenia odpowiedzi. Znamię to jest zatem spełnione w razie bezczynności, tj. nieudzielenia w ogóle odpowiedzi właściwemu organowi. Takie zachowanie może mieć miejsce, gdy osoba, do której organ zwrócił się pisemnie, w ogóle na nie odpowiedziała. W zasadzie brak odpowiedzi na pisemne zapytanie może być traktowany jako niezrealizowanie omawianego obowiązku, ale tylko w sytuacji, gdy adresat osobiście odebrał pismo zawierające to żądanie. Prawo o ruchu drogowym mówi o wskazaniu, a wykroczeniem jest właśnie niewskazanie, które może być zrealizowane także w formie zaniechania (Ryszard A. Stefański, Komentarz do art. 96 Kodeksu wykroczeń, publ. LEX 2011 i cytowane tam stanowiska doktryny).

Wykonaniem omawianego obowiązku będzie również wskazanie alternatywnie osoby, która mogła kierować pojazdem w oznaczonym czasie, co może mieć miejsce wówczas, gdy w tym samym czasie mogła kierować samochodem jedna spośród kilku osób np. kilku domowników

korzysta z pojazdu, a klucze do niego znajdują się w miejscu dostępnym dla nich wszystkich, czy kilku pracowników ma dostęp do samochodu służbowego (por. Ryszard A. Stefański, Komentarz do art. 96 Kodeksu wykroczeń, publ. LEX 2011).

Wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 i 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, napotyka jednak w polskim systemie prawnym na trudności, a czasami jest wręcz niemożliwe, czego egzemplifikacją są sprawy kierowane do mojego Biura, w których przedstawiony jest problem związany z wezwaniami poszczególnych służb - Policji, Straży Miejskiej i Gminnej oraz Inspekcji Transportu Drogowego kierowanymi do właścicieli lub posiadaczy pojazdów do wskazania kierującego pojazdem w związku z ujawnieniem wykroczenia drogowego polegającego na przekroczeniu prędkości zarejestrowanego przez urządzenie rejestrujące jakim jest fotoradar. W wezwaniach takich, organy pouczają że niewskazanie kierującego pojazdem, który miał się dopuścić w/w wykroczenia pociągać będzie odpowiedzialność na zasadzie art. 78 ust. 4 i 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym w zw. z art. 96 § 3 kw.

Jednocześnie, co niezwykle istotne, w/w organy odmawiają udostępnienia wezwanemu zdjęcia z fotoradaru, powołując się na art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, który to przepis, na skutek pominięcia w nim unormowania z art. 156 § 5 Kodeksu postępowania karnego, skutkuje tym, iż na etapie postępowania wyjaśniającego (tj. na etapie tzw. czynności wyjaśniających) stronom nie przysługuje nie tylko prawo wglądu do zarejestrowanego obrazu - w tym otrzymania zdjęcia z fotoradaru, ale również nie przysługuje prawo wglądu do akt. Prawo wglądu do akt strony nabywają dopiero na etapie postępowania sądowego.

Odnosząc się do kwestii związanej z nie udostępnianiem przez odpowiednie organa - wraz z wezwaniem do wskazania kierującego pojazdem - zarejestrowanego obrazu, na którym uwidocznił się pojazd wraz ze sprawcą wykroczenia, wskazać w tym miejscu należy, iż przed dniem 16 września 2011 r. - zgodnie z § 7 ust. 6 rozporządzenia Prezesa Rady

Ministrów w sprawie nakładania grzywn w drodze mandatu karnego z dnia 22 lutego 2002 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 20, poz. 201), w przypadku stwierdzenia wykroczenia za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego, rejestrującego obraz, funkcjonariusz, nakładając na sprawcę wykroczenia mandat karny zaoczny, mógł wysłać mu przesyłką poleconą odcinki "A", "B" i "C" formularza, wraz z zarejestrowanym obrazem, po usunięciu z niego wizerunków innych osób niż sprawca zarejestrowanego wykroczenia.

Jednakże § 7 ust. 6 uchylony został z dniem 16 września 2011 r. przez § 1 pkt 4 lit. b) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie nakładania grzywn w drodze mandatu karnego z dnia 7 września 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 187, poz. 1116). W tym miejscu wskazać należy, że regulacja § 7 ust. 6 cyt. wyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nakładania grzywn w drodze mandatu karnego, była przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich (por. wystąpienie z dnia 25 marca 2010 r. RPO-641494) kierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jednakże zaakcentować wypada, że w wystąpieniach tych Rzecznik podnosił wątpliwości, czy wskazany przepis rozporządzenia jest zgodny z uregulowaniami zawartymi w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, nie kwestionował natomiast możliwości i potrzeby udostępniania obywatelom zdjęć z fotoradarów.

Dodatkowo podkreślić należy, iż brak jest przepisów określających sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania utrwalonych obrazów i danych o jednostkach przez Inspekcję Transportu Drogowego. Do dnia dzisiejszego nie zostało bowiem wykonane upoważnienie ustawowe zawarte w art. 129g ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, które zobowiązywało ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, uwzględniając dokumentację i zakres czynności niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz konieczność

ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem, co stanowiło przedmiot mojego odrębnego wystąpienia do Pana Ministra.

Rekapitulując tę część wywodów, podkreślić należy, że obecnie nie ma obowiązku przesyłania obywatelom przez funkcjonariuszy zdjęć z fotoradarów, nawet fakultatywnie, jak było to dopuszczone przed 16 września 2011 r.

Powyższy stan prawny powoduje zatem, że obywatel wezwany jest do spełnienia obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 i 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, dysponując jedynie informacją udostępnioną przez organ wzywający w zakresie miejsca i godziny popełnienia wykroczenia, numeru rejestracyjnego i marki pojazdu, danych o przekroczeniu prędkości, numeru zdjęcia, typu, numeru i okresu ważności świadectwa legalizacji urządzenia rejestrującego, które wykonało zdjęcie.

Co istotne, wezwanie takie może dotrzeć do obywatela w terminie 180 dni od daty ujawnienia wykroczenia (por. art. 97 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia).

Jak natomiast podnoszą obywatele w skargach kierowanych do mojego Biura, otrzymanie wezwania, nierzadko po kilku miesiącach od daty wykroczenia, przy jednoczesnej odmowie prawa wglądu w akta sprawy, w tym przy braku możliwości zapoznania się ze zdjęciem z fotoradaru, nierzadko czyni obowiązek z art. 78 ust. 4 i 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym niemożliwym do spełnienia. Trudności w tym zakresie powodują sytuacje, kiedy jeden pojazd użytkuje kilku domowników, czy w środowisku pracy, kiedy z samochodu służbowego korzysta kilku pracowników. Otrzymanie zdjęcia z fotoradaru niewątpliwie umożliwiłoby obywatelom - właścicielom pojazdu, identyfikację osoby, która kierowała pojazdem w czasie popełnienia wykroczenia, albowiem dane udostępniane obywatelom w wezwaniu, o którym mowa powyżej, są danymi w w/w warunkach niewystarczającymi. Sytuacja powyższa tym bardziej się komplikuje, gdy pojazd stanowi współwłasność.

Właściciel pojazdu, w sytuacji kiedy nie jest w stanie wskazać, kto kierował pojazdem będącym jego własnością (współwłasnością) w czasie popełnienia wykroczenia, nie ma zatem żadnej alternatywy, by uniknąć odpowiedzialności w postępowaniu represyjnym, albo przyjmie mandat za popełnione wykroczenie lub też, tak jak było to podniesione powyżej, poniesie odpowiedzialność w postępowaniu represyjnym za niewskazanie osoby kierującej pojazdem. Odmówienie przyjęcia mandatu spowoduje natomiast skierowanie do sądu wniosku o jego ukaranie, co również spowoduje dolegliwości.

W tym stanie rzeczy, w obecnej sytuacji prawnej obywatele wpadają w swoistą pułapkę zastawioną przez obowiązujący system prawny. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia ze standardami państwa prawa wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP oraz z mającą źródło w tym artykule Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa.

W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania obywatela do państwa, wywodzona najpierw z wielu postanowień konstytucji dotyczących poszczególnych instytucji a także podstawowych praw i wolności obywateli (orzeczenie z 30 listopada 1988 r., w sprawie K. 1/88, OTK w 1988 r., poz. 6, s. 102), po jej nowelizacji z 29 grudnia 1989 r. jednolicie i konsekwentnie wywodzona jest już i wiązana z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w

danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (...)" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK z 2000 r. Nr 5, poz. 138). Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK z 2001 r. Nr 2, poz. 29).

W państwie prawa nakładanie obowiązków na obywateli, zagrożone karami w postępowaniu represyjnym, przyjednoczesnym ukształtowaniu systemu prawa w taki sposób, który czyni obowiązek do spełnienia niemożliwym, jest niedopuszczalne.

Na tle art. 96 § 3 k. w. szczególne wątpliwości budzi sytuacja, w której właściciel lub posiadacz pojazdu pod rygorem odpowiedzialności za to wykroczenie obowiązany jest wskazać osobę najbliższą¹ której powierzył pojazd do kierowania. W istocie tak ukształtowany stan prawny powoduje, że wykonując ten obowiązek właściciel lub posiadacz pojazdu dostarcza dowodów obciążających swoich najbliższych, natomiast odmawiając wykonania tego obowiązku, w trosce o to, aby nie narazić swoich najbliższych na odpowiedzialność za wykroczenie, sam ponosi odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k. w. Stosowany w postępowaniach w sprawach o wykroczenia na podstawie art. 41 § 1 k. p. s. w.

art. 183 k. p. k. pozwala bowiem uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić świadka lub osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Uchylenie się od odpowiedzi na pytanie nie jest więc możliwe wówczas, gdy odpowiedź ta naraża osobę najbliższą na odpowiedzialność za wykroczenie (tak też Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. akt I KZP 26/04, OSNKW z 2004 r. Nr 11-12, poz. 102).

W świetle powyższego art. 96 § 3 k. w. tworzy stan prawny, w którym w postępowaniu wyjaśniającym właściciel lub posiadacz pojazdu ma prawny obowiązek obciążyć swoimi zeznaniami osobę najbliższą uchylenie się zaś od tego obowiązku spowoduje jego odpowiedzialność za wykroczenie. W mojej ocenie ten stan prawny nie daje się pogodzić z powoływaną już zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa. Prawo staje się bowiem w tym przypadku pułapką zastawioną na obywatela. Musi on mianowicie zeznawać przeciwko swoim najbliższym bądź też musi za brak tych zeznań sam ponieść odpowiedzialność.

W powyższym kontekście zwrócić trzeba uwagę, że w świetle art. 23 k. r. o. małżonkowie są obowiązani do wzajemnej pomocy i wierności. Z kolei rodzice i dzieci są obowiązani do wzajemnego wspierania się (art. 87 k. r. o.). W związku z tym można mieć wątpliwość, czy prawny obowiązek obciążenia zeznaniami współmałżonka czy też dziecka realizuje owe ustawowe zasady. Nie można bowiem równocześnie być obowiązany do wzajemnej pomocy, wierności i wspierania się oraz do składania zeznań obciążających osoby, wobec których ten obowiązek powinien być realizowany. Prawo powinno zezwalać na powstrzymanie się od składania takich zeznań.

Niewątpliwie w sprawach dotyczących odpowiedzialności za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe znacznie silniej niż w sprawach o wykroczenie realizuje się interes wymiaru sprawiedliwości polegający na pociągnięciu do odpowiedzialności karnej sprawcy czynu. Pomimo to ustawodawca zrezygnował w tych sprawach z nałożenia na świadków obowiązku odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie tej odpowiedzi mogłoby narazić ich

najbliższych na odpowiedzialność karną. Przyjąć należy, że uczynił to realizując konstytucyjną zasadę ochrony życia rodzinnego (art. 47 Konstytucji RP). W tej sytuacji jako nieproporcjonalne z punktu widzenia ochrony życia rodzinnego może zostać uznane rozwiązanie nakładające prawny obowiązek obciążenia swoimi zeznaniami osób najbliższych pod rygorem odpowiedzialności za wykroczenie.

Kolejny problem, jaki pojawia się na tle art. 96 § 3 k. w. dotyczy uprawnień Inspekcji Transportu Drogowego do prowadzenia postępowania w sprawie o to wykroczenie. Z art. 129g ust. 1 Prawa o ruchu drogowym wynika, że ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych naruszeń przepisów ruchu drogowego w postaci przekraczania dopuszczalnej prędkości i niezastosowania się do sygnałów świetlnych należy do Inspekcji Transportu Drogowego. Wykonujące te zadania na podstawie art. 129g ust. 2 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym Inspekcja Transportu Drogowego w postępowaniach w sprawach o wykroczenia powyższe (a więc polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości i niezastosowanie się do sygnałów świetlnych) prowadzi czynności wyjaśniające, kieruje do sądu wnioski o ukaranie, oskarża przed sądem oraz wnosi środki odwoławcze - w trybie i zakresie określonych w k. p. s. w. Powołana treść art. 129g ust. 2 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym nie pozostawia - zdaniem Rzecznika wątpliwości - że uprawnienie Inspekcji Transportu Drogowego do prowadzenia czynności wyjaśniających, kierowania do sądu wniosków o ukaranie, oskarżania przed sądem obejmuje wyłącznie wykroczenia polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości lub na niestosowaniu się do sygnałów świetlnych. Nie obejmuje ono natomiast wykroczenia stypizowanego w art. 96 § 3 k. w. i polegającego na niewskazaniu przez właściciela lub posiadacza pojazdu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.

Kompetencje organu władzy publicznej jakim jest Inspekcja Transportu Drogowego nie mogą być oparte na domniemaniu, lecz muszą wynikać z wyraźnego brzmienia przepisów

prawa. Takiego przepisu w omawianym zakresie nie zawiera Prawo o ruchu drogowym, środki o charakterze represyjnym nie mogą zaś być stosowane bez podstawy prawnej.

Rozwiązanie sygnalizowanego problemu wymaga podjęcia działań przede wszystkim przez resort sprawiedliwości. Pragnę poinformować, iż odrębnym pismem zwróciłam się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości. Z uwagi jednak na fakt, iż istotne znaczenie mają w tym zakresie również regulacje dotyczące Inspekcji Transportu Drogowego, wydaje się konieczne zainteresowanie niniejszym zagadnieniem również Pana Ministra.

Z tego też względu, 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 ocenę problemu i zajęcie stanowiska.

Łączę wyrazy szacunku,

Jana Jipson



**MINISTERSTWO
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

Sekretarz Stanu

Tadeusz Jarmuziewicz

TD-2km-073-1/13

ESOD: 38381

RPO-712996/12

Warszawa, dnia 18 stycznia 2013 r.

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2013 -01- 22

ZAL. _____ NR. 1527640

**Pani
Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich**

Szanowna Pani Rzeczniku!

Odpowiadając na pismo nr RPO-712996-II/12/MK/ST z dnia 30 listopada 2012 r., w sprawie odpowiedzialności za czyn spenalizowany w art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, z późn. zm.), w związku z art. 78 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137), przedstawiam następujące stanowisko, w odniesieniu do poszczególnych zagadnień podnoszonych przez Panią Rzecznik.

I. Odpowiedzialność za czyn z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń w związku z art. 78 ust. 4 i 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, a kwestia nieprzesyłanie obrazów zarejestrowanych wykroczeń

W obowiązującym stanie prawnym organy kontroli na mocy art. 38 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, z późn. zm.) nie są uprawnione do udostępniania na etapie postępowania wyjaśniającego obrazów zarejestrowanych wykroczeń osobom, do których kierowane są wezwania w trybie art. 78 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Teza, jakoby w obecnym porządku prawnym nie była możliwa realizacja obowiązku wskazania przez właściciela lub posiadacza pojazdu komu powierzono pojazd, wydaje się nie znajdować podstaw, chociażby w zestawieniu z treścią przepisów dotyczących czasu pracy kierowców. W ramach prowadzenia przedsiębiorstwa pracodawca zobowiązany jest do przechowywania danych z tachografów – zgodnie z Rozporządzeniem WE 561/2006 – przez okres co najmniej 12 miesięcy (a na podstawie przepisów krajowych – art. 25 ustawy o czasie pracy kierowców – *de facto* 3 lata). Dane z tachografu w sposób nie budzący wątpliwości

identyfikują osobę, której pojazd powierzono w określonym czasie. Także w przypadku przedsiębiorstw, które korzystają z pojazdów innych niż pojazdy zobligowane do rejestracji czasu pracy za pomocą tachografu, pracodawcy prowadzą książki pracy pojazdów, wprowadzają umowy o powierzeniu pojazdu, co niezbędne jest dla realizacji rozliczeń podatkowych.

Zasadne wydają się wątpliwości podnoszone w tej kwestii przez Panią Rzecznik, jednakże należy wskazać, iż Główny Inspektor Transportu Drogowego zobligowany jest stosować się do obowiązującego porządku prawnego. Wydaje się, że możliwe jest rozważenie postulatu nowelizacji art. 38 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, aby przepis ten dokonał recepcji § 5 w art. 156 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*. Utrzymanie całkowitej „tajności” tego etapu postępowania budzi uzasadnione wątpliwości. Analizując tę kwestię przez pryzmat zasady *argumentum a maiori ad minus* zważyć należy, że skoro prawodawca umożliwił warunkowy wgląd do akt postępowania przygotowawczego, a więc sprawy o dużo większym ciężarze gatunkowym, to brak jest uzasadnienia dla całkowitego wyłączenia dostępu do akt w sprawie mniejszej wagi – o wykroczenie.

Niemniej należy zauważyć, że dostęp do akt sprawy o wykroczenie, a więc i do fotografii, na etapie czynności wyjaśniających, nie rozwiąże wszystkich problemów w zakresie o którym wspomina Pani Rzecznik. Na znacznej części fotografii wykonanych przez urządzenia rejestrujące twarz kierującego jest niewidoczna, niewyraźna lub zasłonięta (np. gdy kierujący używa osłony przeciwsłonecznej). Z uwagi na fakt, że zdjęcia robione „od przodu” nie pozwalają na zidentyfikowanie motocyklistów, coraz częściej fotoradary ustawiane są „na odjazd”, tak aby wykonywać zdjęcie tyłu pojazdu i w tych przypadkach zdjęcie nie daje możliwości identyfikacji kierującego.

II. Alternatywne wskazanie kilku osób, które mogły kierować pojazdem

Podnoszony w literaturze przez R. A. Stefańskiego pogląd, który przytacza Pani Rzecznik, jakoby alternatywne wskazanie kilku osób, które mogły kierować pojazdem, stanowiło spełnienie obowiązku określonego w art. 78 ust. 4 *ustawy Prawo o ruchu drogowym*, nie znajduje oparcia w przepisach prawa.

Przepis art. 78 ust. 4 *ustawy Prawo o ruchu drogowym* nakłada na właściciela lub posiadacza pojazdu obowiązek wskazania na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.

Moim zdaniem, pod pojęciem „komu” należy rozumieć wskazanie konkretnej osoby wraz z jej adresem. Właściciel lub posiadacz pojazdu nie ma obowiązku podawania dodatkowych informacji nt. tej osoby (np. jej nr PESEL, daty urodzenia, miejsca pracy itp.). Faktem jest, iż żaden przepis nie nakłada wprost na właściciela lub posiadacza pojazdu prowadzenia ewidencji przebiegu pojazdu (jeżeli chodzi o pojazdy osobowe osób prywatnych). Z takiej konstrukcji wywodzić należy, że prawodawca dał właścicielowi lub posiadaczowi pojazdu w tym względzie względną swobodę. Nie oznacza to jednak, że właściciel lub posiadacz pojazdu, który jest użytkowany przez większą ilość osób (np. pojazdu firmowego) nie będzie musiał w praktyce takiej ewidencji prowadzić. Trudno sobie w takiej sytuacji wyobrazić inny (aniżeli ewidencja lub tachograf) sposób sprostania obowiązkowi ustawowemu. Wydaje się,

że istota zagadnienia tkwi w nieprecyzyjnym brzmieniu przepisu – braku normy, która stanowiłaby *expressis verbis* obowiązek prowadzenia ewidencji dla pojazdów użytkowanych przez większą liczbę osób.

Zdaniem resortu nie można uznać, że obowiązek ten jest spełniony gdy właściciel lub posiadacz wskazuje alternatywnie kilka osób, które mogły pojazdem w danym momencie kierować. Interpretacja taka prowadziłaby do wniosku, że właściciel może wskazać również kilkanaście lub kilkadziesiąt osób.

Gdyby ustawodawca inaczej skonstruował przepis art. 78 ust. 4 *ustawy Prawo o ruchu drogowym* (np. „*Właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, osobę lub krąg osób któremu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie*”), to wskazanie szerszego kręgu osób byłoby dopuszczalne i stanowiłoby wypełnienie ustawowego obowiązku.

Ponieważ przepis art. 78 ust. 4 *ustawy* dotyczy nie tylko postępowania związanego z fotoradarami, zasadne wydaje się rozważenie nowelizacji art. 78 ust. 4 *ustawy Prawo o ruchu drogowym* i nadanie mu brzmienia, np.:

„4. *Właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, osobę której 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*”.

III. Problem braku rozporządzenia

1. Zwłoka w wydaniu rozporządzenia

Podnoszona przez Panią Rzecznik zwłoka w wydaniu *rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych*, to jest aktu wykonawczego, który powinien być wydany na podstawie art. 129g ust. 4 *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137), jest niezależna od działań prowadzonych przez resort.

Prace nad projektem rozporządzenia rozpoczęto w 2011 roku. Z uwagi na fakt, iż w projekcie znalazło się odesłanie do przepisów wydanych na podstawie art. 18 *ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.), zaś w czasie procedowania nad projektem nie obowiązywały żadne regulacje wydane na podstawie ww. przepisu, Komisja Prawnicza Rządowego Centrum Legislacji zaleciła wnioskodawcy wstrzymanie dalszych prac nad projektem, do czasu wydania *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*.

Wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów, które określa *Krajowe Ramy Interoperacyjności, minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych*, spowodowało konieczność powtórzenia całej procedury uzgodnień międzyresortowych.

W trakcie uzgodnień międzyresortowych, do projektu zostały zgłoszone liczne uwagi, które częściowo uwzględniono. W związku z powyższym w dniu 13 września 2012 r. zorganizowane zostało kolejne posiedzenie robocze w Rządowym Centrum Legislacji z udziałem przedstawicieli zaproszonych resortów (m.in. Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych). Zalecenia z tego posiedzenia wskazały na konieczność przeredagowania całego projektu i prace w tym zakresie zostały zakończone. W dniu 12 grudnia 2012 r. projekt został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji. Następnie projekt został skierowany do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o zwolnienie z Komisji Prawniczej. Proces legislacyjny rozporządzenia zostanie zakończony wraz z podpisaniem projektu przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i skierowaniem do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP.

2. Podstawy prawne aktualnego przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych

Jak zwracała uwagę Pani Rzecznik w swoim poprzednim wystąpieniu (pismo z dnia 4 października 2012 r.), art. 51 ust. 5 *Konstytucji* stanowi, że zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa, stąd uregulowanie kwestii w tym zakresie w rozporządzeniu rodzi wątpliwości natury konstytucyjnej.

Gromadzenie, przetwarzanie, udostępnianie i usuwanie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych odbywa się obecnie na podstawie innych funkcjonujących w obrocie prawnym przepisów prawa, w takim zakresie i na takich zasadach, jakie są w tych przepisach statuowane. Podstawowym przepisem jest tu oczywiście art. 129g ust. 2 przywoływanej *ustawy Prawo o ruchu drogowym*.

Niezależnie, warto także podkreślić, że Inspekcja Transportu Drogowego nie jest jedynym organem, który używa fotoradarów. Urządzenia rejestrujące tego typu są wykorzystywane także przez straże gminne (miejskie), dla których prawodawca nie przewidział analogicznego rozporządzenia, uznając, że już istniejące w obrocie prawnym regulacje w tym zakresie są wystarczające.

IV. Wskazanie sprawcy wykroczenia w świetle art. 183 *Kodeksu postępowania karnego* w związku z art. 96 ust. 3 *Kodeksu wykroczeń*

Resort stoi na stanowisku, że przepis art. 183 *Kodeksu postępowania karnego* stosowany odpowiednio w procedurze postępowania w sprawach o wykroczenia (na mocy art. 41 § 1 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*) nie narusza praw i obowiązków obywateli, a także nie stoi w sprzeczności z obowiązkiem wynikającym z art. 78 ust. 4 *ustawy Prawo o ruchu drogowym*.

Należy wskazać, że obowiązek wskazania osoby, które powierzyło się pojazd do korzystania wynika wprost z przepisu *ustawy*. Wydaje się, że zaakceptowanie koncepcji w ramach której art. 183 *Kodeksu postępowania karnego* miałby stanowić podstawę odmowy wskazania osoby której powierzono pojazd, a która na późniejszym etapie mogłaby zostać przez organ uznana za sprawcę wykroczenia (przy założeniu że są to osoby najbliższe lub członkowie rodziny właściciela lub posiadacza pojazdu) powodowałoby, że osoby te w istocie zawsze pozostaną

bezkarne. Co więcej, kontrola dokonana za pomocą urządzenia rejestrującego obraz (fotoradar) wymaga, co wiadomo powszechnie, podjęcia czynności wyjaśniających celem ustalenia faktycznego sprawcy. Zatem właściciel lub posiadacz pojazdu mógłby prawie zawsze odmawiać wskazania osoby której powierzono pojazd powołując się na art. 183 *Kodeksu postępowania karnego*. To natomiast może stanowić nadużycie prawa, które przysługuje w ściśle określonych przypadkach.

W tym też zakresie w pełni podzielam stanowisko zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2004 r. sygn. I KZP 26/04, z której wynika, że *odpowiednie stosowanie – z mocy art. 41 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia – w postępowaniu w sprawach o wykroczenia przepisu art. 183 § 1 Kodeksu postępowania karnego, w jego brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego ... (Dz. U. Nr 17, poz. 155), nie oznacza, aby osoba przesłuchiwana w charakterze świadka (składająca oświadczenie dowodowe w tym charakterze) w sprawie o wykroczenie mogła uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli jej udzielenie mogłoby narazić osobę dla niej najbliższą na odpowiedzialność tylko za wykroczenie*. Ponadto, jak wskazuje Lech K. Paprzycki (*Komentarz aktualizowany do art.183 Kodeksu postępowania karnego*. System Informacji Prawnej Lex) – „Świadek, w myśl pierwotnego brzmienia przepisu art. 180 § 1, mógł skorzystać z przewidzianego nim uprawnienia, gdy udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić na odpowiedzialność za przestępstwo lub wykroczenie. Tak samo było w okresie obowiązywania art. 166 d.k.p.k., w którym choć mowa była o narażeniu na odpowiedzialność karną, to jednak w orzecznictwie przyjęto, że chodzi zarówno o odpowiedzialność karną za przestępstwo, jak i odpowiedzialność za wykroczenie (SN VI KZP 80/72, OSNKW 1973, nr 6, poz. 72). Obecne brzmienie tego przepisu, nadane ustawą nowelizującą z 10 stycznia 2003 r., nie pozostawia wątpliwości, że chodzi tylko o przestępstwo i przestępstwo skarbowe, a więc nie o wykroczenie i wykroczenie skarbowe. (R.A. Stefański, *Uchylenie się świadka od odpowiedzi na pytania...*, s. 77)”. Mając na uwadze powyższe, wydaje się więc, że było to świadome działanie ustawodawcy.

V. Uprawnienia Głównego Inspektora Transportu Drogowego jako oskarżyciela publicznego

Zagadnienie wskazane przez Panią Rzecznik, dotyczące rzekomego braku uprawnień Głównego Inspektora Transportu Drogowego jako oskarżyciela publicznego w sprawach dotyczących wykroczenia z art. 96 § 3 *Kodeksu wykroczeń* jest w istocie zagadnieniem nowym. Wynika ono z niedawnego postanowienia z dnia 13 listopada 2012 r. Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie w którym to uznano, że w sprawie brak jest wniosku uprawnionego oskarżyciela.

W mojej ocenie jest to zdanie odosobnione, prezentowane na chwilę obecną jedynie przez rzeczonego Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa. W dotychczasowej praktyce wymiaru sprawiedliwości nie spotkałem się z orzeczeniem, w którym Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego odmówiono prawa oskarżyciela publicznego w sprawie dotyczącej wykroczenia z art. 96 § 3 *Kodeksu wykroczeń*. Według stanu na dzień 21 listopada 2012 r. sądy powszechne orzekając w sprawach o wykroczenie z art. 96 § 3 *Kodeksu wykroczeń*

(z wniosku Głównego Inspektora Transportu Drogowego) w 265 przypadkach zaakceptowały stanowisko oskarżyciela publicznego uznając sprawców za winnych popełnienia wykroczenia. Co więcej, Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa orzekał w tych sprawach w sposób jednolity wydając dotychczas wyroki nakazowe aż w 32 przypadkach (IV wydział karny, który wydał ww. postanowienie).

Jak wynika z przepisów *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, sądem właściwym dla wykroczeń ujawnionych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego w ramach działania Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (scentralizowany system fotoradarowy), a dotyczących niewskazania osoby której powierzyło się pojazd, jest sąd właściwy dla siedziby organu. Biorąc powyższe pod uwagę, w mojej ocenie, zmiana kierunku orzekania w sprawach z art. 96 § 3 *Kodeksu wykroczeń* przez jeden Sąd Rejonowy wynikać może z gwałtownego wzrostu liczby kierowanych do tego sądu wniosków o ukaranie.

Niemniej jednak resort stoi na stanowisku, że Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego przysługuje przymiot oskarżyciela publicznego w sprawach dotyczących wykroczenia z art. 96 § 3 *Kodeksu wykroczeń* z następujących powodów:

1. Przepis art. 78 ust. 4 *ustawy Prawo o ruchu drogowym* jest przepisem ruchu drogowego (a nie jak uważa Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa innym przepisem niż przepisy ruchu drogowego). Po pierwsze ustawa nie zawiera definicji przepisów ruchu drogowego. Po drugie przepis ten znajduje się w ustawie *Prawo o ruchu drogowym* i ustawodawca nie dokonał w tym akcie podziału na przepisy ruchu drogowego i inne przepisy nie będące przepisami ruchu drogowego. Po trzecie, ustawodawca wprowadził w ustawie systematykę działów i rozdziałów, nie dokonał jednak żadnego zastrzeżenia z którego miałyby wynikać, że „przepisy ruchu drogowego” znajdują się np. tylko w dziale II ustawy (tak samo SN w postanowieniu sygn. I KZP 8/10). Z uzasadnieniu postanowienia czytamy: „[...] z punktu widzenia wykładni funkcjonalnej tego przepisu trafnie w piśmiennictwie wskazuje się, że celem art. 78 ust. 4 *ustawy Prawo o ruchu drogowym* jest co prawda ułatwienie ustalenia ewentualnego sprawcy przestępstwa lub wykroczenia drogowego, lecz nie jest to cel jedyne; ustawa, nakładając ten obowiązek na właściciela lub użytkownika pojazdu, zapewnia także porządek w ruchu drogowym przez to, że pozwala na identyfikowanie wszystkich uczestników ruchu drogowego, niezależnie od tego, kiedy powstanie taka potrzeba, tj. w czasie ruchu pojazdu czy potem. Przepis ten podkreśla ponadto obowiązek właściwego zabezpieczenia pojazdu, o czym świadczy zwrot "czemu nie mógł zapobiec" (por. R. A. Stefański: *Wykroczenia drogowe...*, s. 581). Nadto należy zwrócić uwagę, że skoro ustawodawca ulokował tę normę prawną w *ustawie Prawo o ruchu drogowym*, to w ten sposób wskazał, iż obowiązek wynikający z tego przepisu dotyczy ruchu drogowego, który podlega regułom określającym pewien porządek, w ramach którego może zachodzić potrzeba ustalenia uczestnika tego ruchu. Potwierdzeniem tej funkcji jest podobne unormowanie zawarte w art. 44 ust. 1 pkt 4 *ustawy Prawo o ruchu drogowym*. Przepis ten nakłada na kierującego pojazdem, w razie uczestniczenia w wypadku drogowym, obowiązek podania swoich

danych personalnych, danych personalnych właściciela lub posiadacza pojazdu (...), na żądanie osoby uczestniczącej w wypadku. [...]. W obu wypadkach, tj. przewidzianym w art. 44 ust. 1 pkt 4 i art. 78 ust. 4 *ustawy Prawo o ruchu drogowym*, ustawodawca nakłada ten sam obowiązek, tzn. wskazania danych personalnych kierującego pojazdem, głównie w celu ułatwienia ustalenia sprawy przestępstwa lub wykroczenia drogowego. Pomimo więc odmiennej lokalizacji w *ustawie Prawo o ruchu drogowym* – art. 44 ust. 1 pkt 4 umieszczony został w Rozdziale 5 "Porządek i bezpieczeństwo ruchu na drogach" (Dział II), a art. 78 ust. 4 w Rozdziale 2 "Warunki dopuszczenia pojazdów do ruchu" (Dział III) – przepisy te odnoszą się do porządku ruchu na drogach." Analogicznie wskazuje Ryszard A. Stefański w *Komentarzu do art. 96 Kodeksu wykroczeń* (System Informacji Prawnej Lex, teza 3).

2. art. 96 § 3 *Kodeksu wykroczeń* stanowi przepis sankcjonujący naruszenie reguł określonych w art. 78 ust. 4 *ustawy Prawo o ruchu drogowym*. (norma sankcjonowana). Przepis art. 96 § 3 *Kodeksu wykroczeń* znajduje się w rozdziale XI zatytułowanym „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji”. Wskazując za stanowiskiem doktryny „w strukturze rozdziału XI *Kodeksu wykroczeń* można wyróżnić trzy grupy wykroczeń: 1) Wykroczenia z art. 84-98, związane przede wszystkim z przepisami prawa o ruchu drogowym, przy czym w tej grupie można przeprowadzić dodatkową dyferencjację [...] – prof. dr hab. Marek Bojarski, prof. dr hab. Wojciech Radecki: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, Ch. Beck Wyd. 5, wstęp do rozdziału XI. Nie sposób zatem uznać, że racjonalny ustawodawca w ramach spójności systemu prawa w jednym akcie traktowałby normę art. 78 ust. 4 *ustawy Prawo o ruchu drogowym* jako przepis ruchu drogowego, a w innym (źródłowym) uznawałby taką normę za normę „o charakterze administracyjnym”, nie będącą zarazem przepisem ruchu drogowego.
3. Pojęcie przepisu ruchu drogowego o którym mowa w art. 50 pkt 1 lit. c *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265) należy interpretować nie tylko w kontekście „zachowania uczestnika ruchu”, bowiem chociażby z treści art. 50 pkt 1 lit. c odwołującego się do art. 129a *ustawy Prawo o ruchu drogowym*, a także do takich przepisów jak art. 129 ust. 2 *ustawy Prawo o ruchu drogowym*, wynika, że nadając Inspekcji między innymi również uprawnienie do występowania w uzasadnionym przypadku z wnioskiem o ocenę stanu zdrowia kierującego pojazdem uznano, że także tego typu normy (a więc stan zdrowia kierowcy – który to stan nie jest przecież „zachowaniem uczestnika ruchu”) są normami ruchu drogowego.
4. Z treści art. 17 § 3 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia* wynika, że Inspekcji Transportu Drogowego uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania, w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających, Inspekcja ujawniła wykroczenia i wystąpiła z wnioskiem

o ukaranie. Zatem kluczowym staje się tu ustalenie owego zakresu działania Inspekcji w odniesieniu do wykroczenia z art. 96 § 3 *Kodeksu wykroczeń*.

5. W przepisie art. 17 § 3 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia* użyto sformułowania „w zakresie swego działania”, czyli *de facto* dotyczy to sytuacji, w których w zakresie działania Inspekcji Transportu Drogowego (wynikającym z przepisów prawa materialnego) ujawnione zostaje wykroczenie, a następnie organ występuje z wnioskiem o ukaranie. Wykroczenie to może być spoza zakresu działania Inspekcji, ważne żeby zostało ujawnione w zakresie jej działania, w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających. Stanowisko odmienne jest nie do pogodzenia z treścią postanowienia Sądu Najwyższego - sygn. I KZP 23/11.
6. Główny Inspektor Transportu Drogowego w ramach reguł art. 129a-129h *ustawy Prawo o ruchu drogowym* w związku z art. 78 ust. 4 *ustawy*, dysponuje uprawnieniem do żądania od właściciela informacji o kierującym. Oznacza to, że należy to do jego zadań koniecznych i niezbędnych dla ustalenia sprawcy wykroczenia. Jest to więc już nie tyle uprawnienie organu, ale wręcz – w systemie legalizmu prawnego – jego obowiązek. Pozostaje zatem w logicznej sprzeczności twierdzenie, że organ posiada jakieś kompetencje, aby następnie mówić, iż ich realizacja nie stanowi zadania organu. Zadania organu, wynikają z całej ustawy i są w niej wskazane, a nie mogą one wynikać jedynie z jednostki redakcyjnej o nazwie „zadania organu”.
7. Przepis art. 17 § 3 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia* uległ nowelizacji, która *nota bene* była wynikiem okoliczności wskazanych w cytowanym już postanowieniu SN sygn. I KZP 8/10. Przed nowelizacją z 29 października 2010 r. przepis § 3 brzmiał:
„Organom administracji rządowej i samorządowej, organom kontroli państwowej i kontroli samorządu terytorialnego oraz strażom gminnym (miejskim) uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania ujawniły wykroczenie i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie”.
Po nowelizacji która dotyczyła rozszerzenia kompetencji Inspekcji Transportu drogowego (druk sejmowy nr 3179 – sejm VI kadencji) także o prawo występowania jako oskarżyciel publiczny oraz dla usunięcia wątpliwości w zakresie tego czy możliwe jest wnioskowanie do sądu o ukaranie w sprawach o „niewskazanie” osoby kierującej pojazdem przez podmioty inne niż Policja przepis art. 17 § 3 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia* brzmi: „Organom administracji rządowej i samorządowej, organom kontroli państwowej i kontroli samorządu terytorialnego oraz strażom gminnym (miejskim) uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających ujawniły wykroczenia i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie”. Zmiany tych przepisów dokonano na posiedzeniach Komisji Infrastruktury Sejmu RP, z udziałem przedstawicieli Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.
8. W mojej ocenie, w obecnym stanie prawnym nie ma sytuacji, w ramach której kompetencje rzeczonoego organu należy w jakiś sposób domniemywać. Nie chodzi

tutaj o domniemanie kompetencji, lecz o wykładnię przepisów w obowiązującym porządku prawnym.

9. Przepis art. 17 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*. nie może być interpretowany w oderwaniu od innych norm. Zakres działania organu o którym mowa w art. 17 § 3 wynika po części z art. 99 tego *Kodeksu*, który stanowi: „W razie odmowy przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie.”
10. Nie wydaje się aby „zakres działania” organu, o którym mowa w art. 17 § 3 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia* mógł być ustalany wyłącznie w oparciu o materię ustawową, z pominięciem aktów prawnych innej rangi. Wskazując chociażby na treść *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego* (Dz. U. Nr 135, poz. 790), z którego wynika, że zarówno inspektorzy jak i pracownicy Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego posiadają uprawnienia do nakładania mandatów karnych za wykroczenia z art. 96 § 3 *Kodeksu wykroczeń*. Wykroczenie to zatem jest w zakresie działania Inspekcji Transportu Drogowego. Zgodnie z art. 56 ust. 2 *ustawy o transporcie drogowym*, Inspektor (transportu drogowego) ma prawo prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, kierowania do sądu wniosków o ukaranie oraz udziału w rozprawach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia odwołań od postanowień i orzeczeń tych sądów w sprawach o wykroczenia z zakresu działania Inspekcji Transportu Drogowego. Artykuł 129g ust. 1 *ustawy Prawo o ruchu drogowym* stanowi zaś, że do Inspekcji należy ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych następujących naruszeń przepisów ruchu drogowego:
 - a) przekraczania dopuszczalnej prędkości,
 - b) niestosowania się do sygnałów świetlnych.Istotnym dla sprawy jest również art. 129g ust. 2 pkt 2 *ustawy*, który stanowi, że wykonując powyższe zadania, Inspekcja Transportu Drogowego w postępowaniach w sprawach o wykroczenia, prowadzi czynności wyjaśniające, kieruje do sądu wnioski o ukaranie, oskarża przed sądem oraz wnosi środki odwoławcze – w trybie i zakresie określonych w *ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*.
11. Zakres prowadzonych czynności wyjaśniających określa również pośrednio art. 54 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, nakładający na organ obowiązek „ustalenia, czy istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie oraz zebrania danych niezbędnych do sporządzenia wniosku o ukaranie”. Zebranie danych niezbędnych do sporządzenia wniosku o ukaranie, to przede wszystkim ustalenie sprawcy; nie chodzi tu o właściciela pojazdu, bowiem nie zawsze to on jest sprawcą.

Z tego przepisu wywodzić należy także (obok art. 78 ust. 4 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*) uprawnienie Inspekcji do żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu, aby wskazał komu pojazd powierzył na czas w którym dokonano naruszenia.

Podsumowując, pragnę wskazać, że wykroczenia przeciwko przepisom ruchu drogowego w zakresie przekroczenia prędkości czy też niestosowania się do sygnałów świetlnych mają charakter masowy. Ze statystyk i analiz prowadzonych przez Policję, a publikowanych na stronie internetowej Komendy Głównej Policji wynika, że główną i podstawową przyczyną wypadków drogowych jest nadmierna prędkość. Co więcej Polska, na tle krajów członkowskich Unii Europejskiej, posiada najwyższy wskaźnik śmiertelnych ofiar wypadków drogowych.


SEKRETARZ STANU
Tadeusz Jarmuziewicz



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, dnia

4. I. 2013

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,

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, następująca szeregu 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 przejazd 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 pełniej 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 zaniechania 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 zaniechania 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 obarczone 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 kilkukrotnych 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.

Odnosnie 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.

Łozos porolowienie

Zewo Jjpsuu

Załączniki:

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



**MINISTER
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

Sławomir Nowak

Nr TA-4dp-0731-1/12

ESOD: 8411/13

RPO-691806 / 12

Warszawa, dnia 5 lutego 2013 r.

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPEL.	2013-02-08
ZAL.	NR 1531932

Pani

Irena Lipowicz

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowna Pani Rzecznik,

odpowiadając na wystąpienie z dnia 4 stycznia 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.), dotyczące nakładania kar administracyjnych za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, uprzejmie przedstawiam następujące wyjaśnienia i informacje.

W pierwszej kolejności dziękuję za wnikliwą analizę procedury sankcjonowania popełnianych przez użytkowników dróg naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Uwagi i zastrzeżenia zawarte w piśmie utwierdzają mnie w przekonaniu, iż przynajmniej część zasad funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat, w szczególności w zakresie obejmującym stosowanie kar administracyjnych, powinna ulec zmianie. Zmiana taka, zgodnie z Pani sugestią, będzie wiązać się z koniecznością nowelizacji przepisów rangi ustawowej. Chciałbym w tym miejscu podkreślić, że Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz nadzorowane przeze mnie organy, to jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, jako podmiot pobierający opłatę elektroniczną, oraz Główny Inspektor Transportu Drogowego, jako wiodący organ kontrolujący prawidłowość uiszczenia tej opłaty, na bieżąco monitorują elektroniczny system poboru opłat, wnikliwie analizując wszelkie informacje odnośnie nieprawidłowości występujących w jego funkcjonowaniu. Upływ ponad 1,5 roku od dnia uruchomienia nowego systemu opłat i zebrane w tym okresie doświadczenia pozwoliły na wypracowanie przez podległe resortowi transportu organy wniosków prowadzących do konkluzji, że zmiana systemu karania użytkowników naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej

jest konieczna i uzasadniona. Od kilku tygodni pracujemy nad korektą systemu kar. Podkreślić należy, że nasze wnioski wypracowane w tym zakresie w dużym stopniu pokrywają się z uwagami zgłoszonymi przez Panią Rzecznik w piśmie z dnia 4 stycznia br.

Przedstawię uwarunkowania, w których powstawały przepisy *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.), wprowadzające w naszym państwie elektroniczny system poboru opłat. Przed wdrożeniem tego systemu, od roku 1998 r. funkcjonował w Polsce na drogach krajowych system opłat drogowych o charakterze ryczałtowym, oparty na czasowym użytkowaniu infrastruktury drogowej (tzw. system winietowy). Opłata elektroniczna jest natomiast obliczana na podstawie faktycznie przejechanych kilometrów, a jej wysokość bezpośrednio związana z kosztem budowy i eksploatacji infrastruktury drogowej. Rozwiązanie takie stanowi wdrożenie rekomendowanej przez Unię Europejską zasady „użytkownik płaci”.

Przepisy rangi ustawowej, regulujące założenia elektronicznego systemu poboru opłat, były procedowane od 2006 r. Przepisy te ostatecznie zostały uchwalone przez Sejm RP jako *ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 218, poz. 1391). Ustawa wyznaczyła termin rozpoczęcia poboru opłaty elektronicznej na dzień 1 lipca 2011 r. Należy podkreślić, że uchwalone w 2008 r. przepisy przewidywały stosunkowo długi okres *vacatio legis* (ponad 2,5 roku) dla nowych rozwiązań. Wiązało się to z faktem, że wdrożenie elektronicznego systemu poboru opłat miało wprowadzić zupełnie nowe systemowe podejście do poboru opłat drogowych w Polsce, co wymagało podjęcia stosownych przygotowań ze strony zarówno właściwych organów administracji publicznej, jak i podmiotów zobowiązanych do uiszczania nowej opłaty. Podkreślić należy, że podejmując decyzję o wprowadzeniu ogólnokrajowego, elektronicznego systemu opłat opartych na rzeczywiście przejechanych kilometrach i procedując ustawę regulującą tę kwestię, organy uczestniczące w procesie legislacyjnym nie posiadały praktycznych doświadczeń odnośnie stosowania tego typu systemu opłat. Co więcej, w momencie uchwalania ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. tego typu systemy funkcjonowały jedynie w trzech państwach członkowskich Unii Europejskiej: w Austrii, Niemczech i Czechach. W takich okolicznościach przepisy ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. musiały mieć charakter abstrakcyjny, ponieważ dotyczyły systemu opłat, który miał powstać jako pierwszy w Polsce, dopiero po upływie kilku lat od ich uchwalenia. W efekcie niektóre wady rozwiązań przyjętych jeszcze w 2008 r. mogły się uzewnętrznić dopiero po określonym czasie funkcjonowania systemu.

Z tego względu podległe mi organy wnikliwie analizują sposób funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat w kontekście obowiązujących przepisów i formułują stosowne wnioski, na podstawie których podjęte zostaną działania zmierzające do zmiany obowiązujących przepisów ustawy o drogach publicznych. Zmiany te będą w szczególności

miały na celu wprowadzenie bardziej przejrzystych zasad stosowania odpowiedzialności administracyjnej w związku z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

Pragnę jednocześnie zauważyć, że ze względu na charakter infrastruktury drogowej w naszym państwie, która znajduje się w fazie intensywnej rozbudowy, szczególnie w początkowym okresie elektroniczny system poboru opłat obejmuje niewielką część sieci dróg krajowych (ok. 10% wszystkich dróg krajowych, które z kolei stanowią ok. 5% wszystkich dróg publicznych). Sytuacja taka pozwala użytkownikom na wybór trasy przejazdu i nie nakłada na nich obowiązku korzystania z dróg objętych opłatą elektroniczną. Ze względu na ten niewielki zakres geograficzny systemu konieczne jest zapewnienie, aby użytkownicy pojazdów podlegających opłacie elektronicznej uiszczali opłatę terminowo i w należytej wysokości. Podkreślenia bowiem wymaga fakt, że wpływy z opłaty elektronicznej zasilają Krajowy Fundusz Drogowy, z którego finansowane są inwestycje drogowe w naszym kraju. W ten sposób generowane są środki na budowę, utrzymanie, przebudowę dróg i dostosowanie ich do standardów bezpieczeństwa. Ponieważ system dotyczy pojazdów ciężkich środki te pochodzą od użytkowników, którzy mają największy wpływ na zużycie infrastruktury drogowej. Dlatego też przepisy sankcjonujące naruszenie obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej mają na celu zapobieżenie sytuacji, w której kierowcy w nadmierny sposób korzystaliby z odcinków dróg krajowych wskazanych w *rozporządzeniu 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.) bez uiszczonej opłaty elektronicznej. W mojej opinii kierowca naruszający ten obowiązek powinien jak najszybciej zjechać z drogi płatnej w celu zaprzestania naruszania przepisów ustawy i narażenia się na kolejne sankcje administracyjne.

Aby osiągnąć jak najwyższy poziom ściągłości opłat konieczne było wprowadzenie instrumentów pozwalających na bieżącą kontrolę prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. W systemie stosuje się więc różne formy kontroli, obejmujące zarówno kontrolę mobilną, przeprowadzaną bezpośrednio przez funkcjonariuszy uprawnionych organów, między innymi na podstawie informacji rejestrowanych przez system, jak i kontrolę stacjonarną, w której wykorzystywane są stacjonarne urządzenia zainstalowane na odcinkach dróg płatnych. W tym ostatnim przypadku postępowania administracyjne w I instancji prowadzi Biuro do Spraw Elektronicznego Poboru Opłat Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

Zastrzec należy, że podejmowane działania kontrolne mają w szczególności na celu zapewnienie aby z dróg objętych opłatą nie korzystali nadmiernie użytkownicy, którzy albo w ogóle nie zarejestrowali się w systemie i nie posiadają urządzenia wykorzystywanego do naliczania opłat (tzw. urządzenia viaBOX) albo korzystają z formy płatności polegającej na przedpłacie i nie uiszcili opłaty przed skorzystaniem z sieci dróg objętych opłatą

elektroniczną. Informacja powyższa jest o tyle istotna, że użytkownicy są również uprawnieni do uiszczania opłaty elektronicznej w formie płatności okresowej z zabezpieczeniem. W takiej sytuacji opłata jest wnoszona na podstawie dokumentu wystawianego przez podmiot pobierający opłatę po określonym czasie korzystania z dróg płatnych. Rozwiązanie powyższe jest bardzo korzystne dla użytkowników, ponieważ w praktyce niemal do minimum ogranicza możliwość poniesienia przez nich sankcji administracyjnych związanych z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Wynika to z faktu, że brak uiszczenia opłaty wnoszonej w formie płatności okresowej, w terminie 14 dni od dnia wystawienia wezwania przez pobierającego opłatę, nie skutkuje nałożeniem kary pieniężnej, lecz prowadzi jedynie do pobrania należności z wniesionego przez użytkownika zabezpieczenia. Taką formę rozliczeń z podmiotem pobierającym opłatę przewidują obowiązujące przepisy *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. Nr 91, poz. 524). Zatem już na gruncie obecnie obowiązujących przepisów użytkownicy uprawnieni są do wyboru takiej formy płatności i rozliczania się z pobierającym opłatę, która zabezpiecza ich przed popełnieniem naruszeń, o których mowa w art. 13k ust. 1 ustawy drogach publicznych. Należy podkreślić, że decyzja w tej sprawie należy do samego użytkownika.

Po przedstawieniu ogólnych uwarunkowań dotyczących funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat, chciałbym się odnieść do poszczególnych wniosków podniesionych przez Panią Rzecznik w piśmie z dnia 4 stycznia br.

W pierwszej kolejności chciałbym odnieść się do wniosków dotyczących sposobu nakładania przez Główną Inspekcję Transportu Drogowego kar administracyjnych na podstawie informacji rejestrowanych przez urządzenia kontrolne elektronicznego systemu poboru opłat. Podkreślić należy, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie określają szczegółowo procedury kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej i sposobu stwierdzania naruszeń obowiązku uiszczenia tej opłaty. W art. 13k ww. ustawy wskazane są zasady odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie tego obowiązku, a w art. 13l podmioty uprawnione do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty. W ust. 2 tego ostatniego przepisu znalazło się natomiast upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu do wydania w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych rozporządzenia określającego szczegółowy tryb, sposób i zakres kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, z uwzględnieniem technologii wykorzystanej w systemie elektronicznego poboru opłat elektronicznych. Przepisy ustawy, które cechuje w tym zakresie duży poziom ogólności, nie regulują więc kwestii sposobu stwierdzania naruszeń obowiązku uiszczenia

opłaty elektronicznej, które powinny stanowić podstawę do wszczynania postępowań administracyjnych na podstawie przywołanego już art. 13k ustawy o drogach publicznych.

Na podstawie tego upoważnienia zawartego w art. 13l ust. 2 tej ustawy wydane zostało natomiast *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 jednak na zakres upoważnienia ustawowego, rozporządzenie również nie określa, które informacje rejestrowane przez stacjonarne urządzenia kontrolne powinny stanowić podstawę do wszczynania postępowań administracyjnych.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, w celu uniknięcia wątpliwości odnośnie zakresu wykorzystywania zapisów ewidencyjnych rejestrowanych przez urządzenia kontrolne elektronicznego systemu poboru opłat, ówczesny Minister Infrastruktury wydał w dniu 9 września 2011 r. stosowną interpretację, która została skierowana do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Zgodnie z tą interpretacją podstawą do wszczynania postępowań administracyjnych dotyczących naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej powinny być zapisy ewidencyjne zawierające obraz pojazdu, którego kierujący popełnił naruszenie. Każdy natomiast taki zarejestrowany zapis powinien być podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Główny Inspektor Transportu Drogowego wydał Wojewódzkim Inspektoratom Transportu Drogowego polecenie, aby procedurę powyższą stosować od dnia 15 września 2011 r. Podejmując taką a nie inną decyzję ówczesny Minister Infrastruktury musiał wziąć pod uwagę zarówno treść art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych, jak i specyfikę wdrożonej w Polsce technologii poboru opłat i przyjętego systemu kontroli prawidłowości jej uiszczenia.

Odnosząc się do pierwszej z tych kwestii należy podkreślić, że w szczególności treść ww. art. 13k ust. 1 może budzić wątpliwości ze względu na niezdefiniowane w przepisach prawa pojęcie „przejazdu”. Przypomnę, że zgodnie z tym przepisem „*Za przejazd po drodze krajowej kierującemu pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, za który pobiera się opłatę elektroniczną:*

1) bez uiszczenia tej opłaty - wymierza się karę pieniężną w wysokości 3.000 zł;

2) bez uiszczenia tej opłaty w pełnej wysokości - wymierza się karę pieniężną w wysokości 1.500 zł.”.

Powstaje w tym miejscu wątpliwość, w jakiej sytuacji mamy do czynienia z przejazdem, który prowadzi do zawiązania sprawy administracyjnej, która zakończona powinna zostać wydaniem przez organ kontrolny decyzji w przedmiocie kary pieniężnej. W mojej opinii z przepisu tego wynika, że z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej mamy do czynienia, w sytuacji gdy stwierdzone zostanie łącznie, że przejazd odbywał się:

- 1) drogą krajową, na której pobiera się opłatę elektroniczną,
- 2) pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych,
- 3) bez uiszczenia opłaty elektronicznej albo opłata ta nie została uiszczona w pełnej wysokości.

Moim zdaniem ziszczenie się tych 3 przesłanek konstituuje sprawę administracyjną i powinno prowadzić każdorazowo do wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie braku uiszczenia opłaty elektronicznej w całości lub jej uiszczenia w niepełnej wysokości. Oznacza to bowiem stwierdzenie/zarejestrowanie faktu, że w określonym miejscu i czasie kierujący pojazdem dokonywał przejazdu drogą krajową z naruszeniem przepisów ustawy o drogach publicznych.

W odniesieniu do praktycznych skutków wydanej przez Ministra Infrastruktury interpretacji podkreślam, że nie wszystkie urządzenia kontrolne zainstalowane na sieci dróg objętych elektronicznym systemem poboru opłat rejestrują obrazy pojazdu. Taką funkcję posiadają bowiem jedynie bramownice kontrolne oraz urządzenia przenośne, które mogą być instalowane na tzw. bramownicach naliczających. Bramownice kontrolne są rozmieszczone w miejscach, w których duże natężenie ruchu umożliwia przeprowadzanie kontroli jak największej liczby pojazdów. System ten wzmocniony jest przez urządzenia przenośne, które są czasowo umieszczane na niektórych bramownicach naliczających na podstawie między innymi analiz natężenia ruchu na odcinkach płatnych. Łącznie wykorzystywanych jest na sieci dróg płatnych 40 urządzeń stacjonarnych, które rejestrują obrazy pojazdu. Stanowi to jedynie ok. 7% z wszystkich 555 bramownic, które jak dotychczas zainstalowano na ww. sieci (stan na dzień 12 stycznia 2013 r.). Jedna bramownica rejestrująca obrazy pojazdu przypada więc średnio raz na ok. 50 km dróg krajowych objętych opłatą elektroniczną. Pozostałe bramownice, tzw. bramownice naliczające, nie posiadają funkcji rejestracji obrazu pojazdu, a co za tym idzie, generowane przez nie zapisy ewidencyjne nie powinny, zgodnie z wytycznymi resortu, stanowić podstawy do wszczynania postępowań administracyjnych, o których mowa w art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Z informacji powyższej wynika, że przyjęta interpretacja uwzględnia specyfikę systemu czynności kontrolnych, który funkcjonuje w elektronicznym systemie poboru opłat, i nie powinna prowadzić do nakładania kar administracyjnych za każdą przejechaną bramownicę, a co więcej, ogranicza ewentualną, nadmierną represyjność przepisów, skoro stanowi, że obrazy naruszeń, nie zawierające zarazem obrazu pojazdu dokonującego przejazdu na drodze krajowej objętej opłatą, rejestrowane przez zdecydowaną większość urządzeń kontrolnych systemu (ponad 90%), nie mogą stanowić podstawy do wszczynania postępowań administracyjnych dotyczących naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

- 1) drogą krajową, na której pobiera się opłatę elektroniczną,
- 2) pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych,
- 3) bez uiszczenia opłaty elektronicznej albo opłata ta nie została uiszczona w pełnej wysokości.

Moim zdaniem ziszczenie się tych 3 przesłanek konstituuje sprawę administracyjną i powinno prowadzić każdorazowo do wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie braku uiszczenia opłaty elektronicznej w całości lub jej uiszczenia w niepełnej wysokości. Oznacza to bowiem stwierdzenie/zarejestrowanie faktu, że w określonym miejscu i czasie kierujący pojazdem dokonywał przejazdu drogą krajową z naruszeniem przepisów ustawy o drogach publicznych.

W odniesieniu do praktycznych skutków wydanej przez Ministra Infrastruktury interpretacji podkreślam, że nie wszystkie urządzenia kontrolne zainstalowane na sieci dróg objętych elektronicznym systemem poboru opłat rejestrują obrazy pojazdu. Taką funkcję posiadają bowiem jedynie bramownice kontrolne oraz urządzenia przenośne, które mogą być instalowane na tzw. bramownicach naliczających. Bramownice kontrolne są rozmieszczone w miejscach, w których duże natężenie ruchu umożliwia przeprowadzanie kontroli jak największej liczby pojazdów. System ten wzmocniony jest przez urządzenia przenośne, które są czasowo umieszczane na niektórych bramownicach naliczających na podstawie między innymi analiz natężenia ruchu na odcinkach płatnych. Łącznie wykorzystywanych jest na sieci dróg płatnych 40 urządzeń stacjonarnych, które rejestrują obrazy pojazdu. Stanowi to jedynie ok. 7% z wszystkich 555 bramownic, które jak dotychczas zainstalowano na ww. sieci (stan na dzień 12 stycznia 2013 r.). Jedna bramownica rejestrująca obrazy pojazdu przypada więc średnio raz na ok. 50 km dróg krajowych objętych opłatą elektroniczną. Pozostałe bramownice, tzw. bramownice naliczające, nie posiadają funkcji rejestracji obrazu pojazdu, a co za tym idzie, generowane przez nie zapisy ewidencyjne nie powinny, zgodnie z wytycznymi resortu, stanowić podstawy do wszczynania postępowań administracyjnych, o których mowa w art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Z informacji powyższej wynika, że przyjęta interpretacja uwzględnia specyfikę systemu czynności kontrolnych, który funkcjonuje w elektronicznym systemie poboru opłat, i nie powinna prowadzić do nakładania kar administracyjnych za każdą przejechaną bramownicę, a co więcej, ogranicza ewentualną, nadmierną represyjność przepisów, skoro stanowi, że obrazy naruszeń, nie zawierające zarazem obrazu pojazdu dokonującego przejazdu na drodze krajowej objętej opłatą, rejestrowane przez zdecydowaną większość urządzeń kontrolnych systemu (ponad 90%), nie mogą stanowić podstawy do wszczynania postępowań administracyjnych dotyczących naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

Zgadzam się, że obowiązujące w przedmiotowym zakresie zasady i wytyczne mogą być mało przejrzyste dla użytkowników dróg, a co za tym idzie wprowadzać wśród nich niepewność odnośnie wysokości sankcji, która może zostać wymierzona za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Dlatego też w ramach planowanych zmian ustawowych przewiduje się odejście od stosowania pojęcia „przejazdu” w art. 13k ustawy o drogach publicznych, ponieważ może ono budzić istotne wątpliwości interpretacyjne i nie przystaje do zasad funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat. Pragnę natomiast zaproponować wprowadzenie tzw. „bloków czasowych”, które polegałyby na tym, że jeśli w danym okresie czasu (okres ten mógłby liczyć przykładowo od 3 do 6 godzin – kwestia ta pozostaje do szczegółowego dookreślenia), następującym od chwili stwierdzenia naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, ziszcza się przesłanki do nałożenia kolejnych kar administracyjnych z tego tytułu, wymierzałoby się łącznie za wszystkie popełnione w tym okresie naruszenia jedną karę administracyjną. Kolejny „blok czasowy”, w którym mogłaby zostać nałożona kara rozpoczynałoby się dopiero po upływie ww. okresu czasu od stwierdzenia pierwszego naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Uważam, że przyjęcie takiego rozwiązania wpłynęłoby korzystnie na przejrzystość zasad karania użytkowników naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej i rozwiałoby wątpliwości odnośnie sposobu interpretacji pojęcia „przejazdu”. Dodatkowo, odpowiednio długi okres trwania „bloku czasowego” pozwoliłby kierowcom na podjęcie działań mających na celu zaprzestanie naruszania przepisów ustawy, przykładowo poprzez wypożyczenie urządzenia do naliczania opłat czy też uzupełnienia środków na rachunku.

Odnosząc się do kwestii podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej pragnę poinformować, że w całej rozciągłości podzielałam w tym zakresie opinię Pani Rzecznik, zgodnie z którą przy obecnie funkcjonujących zasadach wielokrotnie może dochodzić do sytuacji, w których obowiązek wniesienia opłaty spoczywa na podmiocie innym, niż ten, wobec którego zastosowana może być kara administracyjna.

Należy w pierwszej kolejności wyjaśnić, że uchwalając *ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, Sejm RP, przyjął, że osoba „korzystająca z drogi publicznej” (*vide* art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych) jest tożsama z „kierującym pojazdem”, w związku z czym to na kierującego nakładana być powinna kara administracyjna za naruszenie przepisów ustawy. Wynikać to może z faktu, 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. Dodatkowo, jak słusznie wskazał Główny Inspektor

Transportu Drogowego, uiszczenie opłaty w systemie w istocie jest oparte na rzeczywiście przejechanych kilometrach i jest uzależnione od prawidłowej obsługi urządzenia viaBOX, co może prowadzić do wniosku, że nie tylko przedsiębiorca, ale również kierowca w pewnym zakresie odpowiada za prawidłowość uiszczenia tej opłaty.

Niemniej w mojej ocenie kwestia zmiany podmiotu, wobec którego adresowana jest sankcja za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej jest jedną z kwestii wymagających najpilniejszej zmiany w elektronicznym systemie poboru opłat. Biorąc pod uwagę podniesione przez Panią Rzecznik argumenty dotyczące zasad stosowania odpowiedzialności administracyjnej, wyartykułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przyznać należy, że w przypadku opłaty elektronicznej zazwyczaj to na przedsiębiorcy, czyli właścicieli lub innym podmiocie, na rzecz którego przeniesiono posiadanie pojazdu (elektroniczny system poboru opłat dotyczy w ogromnej mierze samochodów ciężarowych i autobusów, wykorzystywanych do wykonywania zarobkowej działalności przewozu drogowego rzeczy lub osób), a nie na kierującym pojazdem, ciąży obowiązek związany z koniecznością zawarcia umowy z pobierającym opłatę dotyczącej korzystania z dróg objętych opłatą elektroniczną. Oczywiście niejednokrotnie to kierujący pojazdem podpisuje taką umowę, ale czyni to w imieniu swojego pracodawcy, na podstawie stosownego pełnomocnictwa. Samo uiszczanie opłaty elektronicznej spoczywa również najczęściej na przedsiębiorcy. To on doładowuje rachunek użytkownika typu przedpłaconego, o którym mowa w § 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wnoszenia opłat elektronicznych i ich rozliczania oraz przekazywania opłat elektronicznych i kar pieniężnych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego czy też uiszcza należną opłatę na podstawie dokumentu wystawianego przez pobierającego opłatę w przypadku płatności okresowej z zabezpieczeniem, o której mowa w § 5 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia. Nawet jeśli mamy do czynienia z płatnością w formie gotówkowej, to o ile faktycznej wpłaty na rachunek użytkownika dokonuje kierujący pojazdem, to czyni on to przy pomocy środków pieniężnych udostępnianych przez przedsiębiorcę. Już z powyżej przywołanych argumentów wynika, że przynajmniej w niektórych przypadkach to przedsiębiorca, a więc właściciel pojazdu czy też leasingobiorca, ponosi odpowiedzialność za uiszczenie opłaty elektronicznej, a co za tym idzie to on powinien podlegać sankcji administracyjnej w przypadku niedopełnienia tego obowiązku.

W związku z powyższym planowane jest wprowadzenie takich zmian w przepisach ustawy o drogach publicznych, które spowodują, że co do zasady odpowiedzialność za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej ponosić będzie właściciel pojazdu lub inny podmiot, na rzecz którego przeniesiono posiadanie pojazdu (np. leasingobiorca). Przewiduje się przy tym, że za niektóre naruszenia, w szczególności dotyczące wyłącznie obsługi urządzenia viaBOX, nadal odpowiadałby kierujący pojazdem.

Chciałbym podziękować za przekazanie przez Panią Rzecznik opinii w przedmiotowej sprawie, potwierdzającej słuszność planowanych zmian, ponieważ ze wstępnych konsultacji przeprowadzonych przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wynika, że proponowana zmiana adresata sankcji administracyjnej może spotkać się z oporem środowiska przedsiębiorców działających w branży transportu drogowego.

W kwestii błędów generowanych przez elektroniczny system poboru opłat i wiążących się z tym skutków dla użytkowników dróg pragnę zapewnić, że Inspekcja Transportu Drogowego podejmuje w każdej sprawie wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do prawidłowego załatwienia sprawy. W związku z tym, osoby, co do których zaistniało podejrzenie, iż naruszyły przepisy ustawy o drogach publicznych wzywane są do złożenia wyjaśnień i w ten sposób mogą wykazać, że w trakcie przejazdu nie naruszyły obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Dlatego też Inspekcja Transportu Drogowego wraz z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad oraz Operatorem elektronicznego systemu poboru opłat – konsorcjum Kapsch szczegółowo weryfikują dane będące podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego, a kary nałożone w wyniku błędów systemu są korygowane poprzez uchylene wadliwie wydanych decyzji administracyjnych. Operator systemu jest przy tym obowiązany udzielać Inspektorom Transportu Drogowego wszelkich wyjaśnień w toku prowadzonego postępowania, także w zakresie niewłaściwie naliczonych opłat.

Należy podkreślić, że Inspekcja Transportu Drogowego wnikliwie bada zasadność zgłoszonych przez strony postępowania wniosków o wstrzymanie rygoru natychmiastowej wykonalności wydanych decyzji administracyjnych. Łącznie w latach 2011 – 2012 takich wniosków zgłoszono 1109. Aż w 939 przypadkach organ przychylił się do wniosku i wydał postanowienie o wstrzymaniu rygoru. Z danych tych wynika, że Inspekcja Transportu Drogowego z należytą uwagą bada zarzuty podniesione przez użytkowników i dąży do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Podejmowane w tym zakresie działania prowadzą natomiast do ograniczenia represyjnego charakteru obowiązujących przepisów prawa, które w art. 13k ust. 5 ustawy o drogach publicznych nadają decyzjom wydawanym w przedmiocie naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej rygor natychmiastowej wykonalności.

Chciałbym odnieść się w tym miejscu również do kwestii wydawania przez Inspektorów Transportu Drogowego decyzji administracyjnych bezpośrednio po przeprowadzeniu kontroli mobilnej. Uprzejmie informuję, że w piśmie z dnia 24 października 2011 r. Główny Inspektor Transportu Drogowego polecił wszystkim Wojewódzkim Inspektorom Transportu Drogowego, aby w stosunku do kierowców krajowych, po przeprowadzeniu kontroli mobilnej, Inspektorzy doręczali jedynie zawiadomienie o wszczęciu postępowania, natomiast nie wydawali decyzji administracyjnych

nakładających karę pieniężną na drodze. Wskazany sposób działania podyktowany był nieprzewidywaną pierwotnie skalą niepoprawności danych generowanych przez urządzenia elektronicznego systemu poboru opłat. Mimo rejestrowania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej przez bramownice rejestrujące obrazy pojazdów wielokrotnie w toku rozpoznawania wniosków o ponowne rozpatrzenie spraw okazywało się bowiem, że wymagane opłaty zostały jednak prawidłowo uiszczone.

Korzystając z niemal rocznego doświadczenia w zakresie funkcjonowania systemu Główny Inspektor Transportu Drogowego wydał, pismem z dnia 18 czerwca 2012 r., nowe polecenie Wojewódzkim Inspektorom Transportu Drogowego, zgodnie z którym od dnia 1 lipca 2012 r. kontrola mobilna w stosunku do kierowców krajowych powinna kończyć się wydaniem rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną na drodze w przypadku zarejestrowania zapisów ewidencyjnych generowanych przez bramownice kontrolne. Polecenie powyższe dotyczyło jednak tylko i wyłącznie naruszenia, o którym mowa w art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych (przejazd bez uiszczenia opłaty elektronicznej), polegającego na braku zainstalowanego w pojeździe urządzenia viaBOX albo braku środków na rachunku użytkownika prowadzonym w formie przedpłaconej. Doświadczenie Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat we wskazanych naruszeniach dowiodło bowiem, że istnieje minimalne ryzyko obarczenia zapisów błędem systemu, w związku z czym decyzje mogą być wydawane na tej podstawie w zgodzie z zasadą prawdy obiektywnej. Oprócz tego kara za brak uiszczenia opłaty elektronicznej jest wydawana na drodze tylko w przypadku naocznego stwierdzenia braku urządzenia viaBOX w pojeździe.

Reasumując, w okresie od dnia 24 października 2011 r. do dnia 1 lipca 2012 r. wszystkie decyzje o nałożeniu kar pieniężnych na kierujących mających miejsce stałego zamieszkania w kraju wydawane były po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w Biurze do Spraw Elektronicznego Poboru Opłat Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, zaś dopiero od dnia 1 lipca 2012 r. za część naruszeń dokonanych przez tę kategorię podmiotów kary nakładane są bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli mobilnej.

Wyjaśnienia wymagają również kwestie dotyczące informacji zamieszczanych w protokołach kontroli sporządzanych przez Inspektorów Transportu Drogowego oraz treści pouczeń zawartych w decyzjach wydawanych na podstawie art. 13k ustawy o drogach publicznych.

Odnosząc się do zarzutu „automatycznego wskazywania w protokole kontroli, iż kierujący nie wnosi do niego zastrzeżeń” podkreślić należy, iż w przekazanym Inspektorom Transportu Drogowego wzorze protokołu (pismo Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 29 czerwca 2011 r.) wprowadzono rubrykę: ”Do protokołu kontroli

kontrolowany wnosi zastrzeżenia/nie wnosi zastrzeżeń: (...)”. Inspektor dokonujący kontroli wypełnia protokół przy wykorzystaniu służbowego komputera, a zatem w przypadku braku zastrzeżeń niepotrzebne sformułowanie jest po prostu wykreślane.

W odniesieniu do treści pouczeń zawartych w decyzjach wydawanych przez Inspektorów Transportu Drogowego należy wyjaśnić, że zgodnie z ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw od dnia 1 lipca 2011 r. do dnia 31 lipca 2011 r. organem właściwym do prowadzenia postępowania w I instancji w sprawach dotyczących naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej był Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego. Od decyzji wydawanych przez ten organ służył stronie środek zaskarżenia w postaci odwołania do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, co wynikało z art. 127 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 17 pkt 3 Kpa. Wzór decyzji oraz protokołu kontroli wraz z właściwymi pouczeniami Główny Inspektor Transportu Drogowego przekazał Inspektorom Transportu Drogowego pismem z dnia 29 czerwca 2011 r.

W związku z wejściem w życie *ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych* (Dz. U. Nr 159, poz. 945) od dnia 1 sierpnia 2011 r. Główny Inspektor Transportu Drogowego stał się organem właściwym w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. Od tego czasu Wojewódzcy Inspektorzy Transportu Drogowego mogą prowadzić postępowania na podstawie art. 13k ustawy o drogach publicznych wyłącznie w imieniu i na podstawie upoważnienia udzielonego przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Zmiana w zakresie właściwości rzeczowej organu uprawnionego do wydawania rozstrzygnięć w sprawach dotyczących naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej wiązała się ze zmianą służącego stronie środka zaskarżenia. Mając na uwadze treść art. 127 § 3 Kpa od dnia 1 sierpnia 2011 r. adresat decyzji administracyjnej niezadowolony z rozstrzygnięcia uprawniony jest do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Wzór decyzji wraz z właściwymi pouczeniami Główny Inspektor Transportu Drogowego przekazał Inspektorom Transportu Drogowego pismem z dnia 29 lipca 2011 r.

Należy podkreślić, że Główny Inspektor Transportu Drogowego przekazał podległym Inspektorom wzory dokumentów niezawierające błędów, o których mowa w piśmie Pani Rzecznik. Ponadto bez wskazania konkretnych sygnatur decyzji nie sposób odnieść się do przedstawionego problemu celem wyjaśnienia zaistniałych rozbieżności. Być może przedstawiony przez Panią Rzecznik problem był wynikiem zmiany przepisów w zakresie właściwości organu uprawnionego do rozstrzygania spraw dotyczących naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, a co za tym idzie zmiany przysługującego stronie środka zaskarżenia. Ponadto istotnym jest, iż o kwalifikacji danego pisma w istocie decyduje jego treść, nie zaś samo jego oznaczenie, zatem nawet przy hipotetycznym założeniu, iż błędy w treści pism są wynikiem braku należytej staranności Inspektorów Transportu Drogowego,

nigdy nie spowoduje to negatywnych konsekwencji dla uczestników postępowania. Powyższe potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym „*żądanie strony w postępowaniu administracyjnym należy oceniać na podstawie treści pisma przez nią wniesionego, a nie na podstawie tytułu pisma*” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 1987 r., sygn. III SA 92/87). Błędne pouczenie strony przez organ nie może zatem powodować dla niej żadnych negatywnych konsekwencji.

Reasumując, od 1 sierpnia 2011 r. od decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego o nałożeniu kary pieniężnej za naruszenia dotyczące kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej jako decyzji organu I instancji i jednocześnie decyzji ministra w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i taka informacja znajduje się w pouczeniach tych decyzji. Treść pouczenia w decyzjach o nałożeniu kary pieniężnej wydanych w I instancji z upoważnienia Głównego Inspektora Transportu Drogowego przez Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego oraz przez pracowników i inspektorów Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w ramach Biura do Spraw Elektronicznego Poboru Opłat powinna, zgodnie z przywołanym pismem Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 29 lipca 2011 r., brzmieć następująco: „Od decyzji służy stronie wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, który należy skierować do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, ul. Postępu 21, 02-676 Warszawa, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.”. Natomiast pouczenie decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego, wydawanej w II instancji, przygotowywanej w Biurze Prawnym Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy brzmi: „Decyzja jest ostateczna w toku instancji. W terminie 30 dni od jej doręczenia stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Głównego Inspektora Transportu Drogowego, ul. Postępu 21, 02-676 Warszawa.”.

Chciałbym odnieść się do wątpliwości dotyczących uprawnienia Głównego Inspektora Transportu Drogowego do wzywania właściciela/posiadacza pojazdu do wskazania osoby kierującej tym pojazdem w momencie stwierdzenia naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Podkreślić należy, że procedura ta stosowana jest wyłącznie w przypadku zapisów naruszeń rejestrowanych w ramach kontroli stacjonarnej, procedowanych w ramach postępowań prowadzonych przez Biuro do Spraw Elektronicznego Poboru Opłat.

Stosowany w tym zakresie przez Inspekcję Transportu Drogowego art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012, poz. 1137) umieszczony jest w rozdziale regulującym kwestię warunków technicznych, które powinny spełniać pojazdy, aby mogły zostać dopuszczone do ruchu. Niewątpliwie taka konstrukcja przepisów ustawy może wywoływać uzasadnione wątpliwości co do zakresu stanów

faktycznych, w których ww. przepis powinien znaleźć zastosowanie. Między innymi z tego względu, do tej kwestii szeroko odniósł się Sąd Najwyższy w swoim postanowieniu z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. I KZP 8/10, wskazując, iż „analiza systematyki przepisów ustawy *Prawo o ruchu drogowym* prowadzi do wniosku, że niezamieszczenie omawianej regulacji w Rozdziale 5 zatytułowanym „Porządek i bezpieczeństwo ruchu na drogach”, nie wyklucza uznania, iż art. 78 ust. 4 *PrDrogU* dotyczy porządku na drogach publicznych w rozumieniu art. 97 KW. Natomiast z punktu widzenia wykładni funkcjonalnej tego przepisu trafnie w piśmiennictwie wskazuje się, że celem art. 78 ust. 4 *PrDrogU* jest co prawda ułatwienie ustalenia ewentualnego sprawcy przestępstwa lub wykroczenia drogowego, lecz nie jest to cel jedyński; ustawa nakładając ten obowiązek na właściciela lub użytkownika pojazdu zapewnia także porządek w ruchu drogowym przez to, że pozwala na identyfikowanie wszystkich uczestników ruchu drogowego, niezależnie od tego, kiedy powstanie taka potrzeba, tj. w czasie ruchu pojazdu czy potem.”. Dodać należy, iż powyższe orzeczenie zapadło w sprawie, w której wezwanie właściciela pojazdu do wskazania kierującego konieczne było dla ustalenia sprawcy wykroczenia polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości, a zatem również nie była to sprawa, która dotyczyłaby warunków technicznych pojazdu.

Warto wskazać, iż już w 265 sprawach sądy powszechne orzekając z wniosku Głównego Inspektora Transportu Drogowego w przedmiocie czynu, o którym mowa w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, zaakceptowały stanowisko oskarżyciela, uznając sprawców za winnych popełnionego wykroczenia, nie kwestionując przy tym uprawnienia Głównego Inspektora Transportu Drogowego do wzywania właściciela lub posiadacza pojazdu wynikającego z art. 78 ust. 4 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*.

Celem uzupełnienia powyższych rozważań, przytoczenia wymaga również art. 50 ust. 1 lit j ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 125, poz. 1371, z późn. zm.), który jako jedno z zadań Inspekcji Transportu Drogowego wymienia kontrolę prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Przywołany przepis ustawy o transporcie drogowym, wraz z literalnie (jak również systemowo i funkcjonalnie) interpretowanym art. 78 ust. 4 ustawy *Prawo o ruchu drogowym* stanowią podstawę prawną umożliwiającą Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego występowanie do właścicieli/posiadaczy pojazdów o wskazanie komu powierzyli oni do kierowania bądź używania pojazd, którego przejazd był przedmiotem kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej.

Co więcej, ustawa *Prawo o ruchu drogowym* nie definiuje pojęcia „uprawnionego organu”, o którym mowa w art. 78 ust. 4 tej ustawy. Uznać należy, że nieracjonalnym ze strony ustawodawcy byłoby powierzenie Inspekcji Transportu Drogowego kompetencji do badania prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej w ramach elektronicznego systemu poboru opłat przy jednoczesnym pozbawieniu organu uprawnienia do żądania wskazanego w art. 78 ust. 4 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, które jest jedynym

instrumentem prawnym pozwalającym na ustalenie tożsamości osoby kierującej pojazdem w oznaczonym czasie w przypadku kontroli przeprowadzanej w trybie stacjonarnym.

Uważam, że praktyka stosowana przez Inspekcję nie jest wyrazem domniemania kompetencji, lecz wynika z wykładni celowościowej powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Należy w tym miejscu podkreślić, że sądy administracyjne orzekające w przedmiocie zgodności z prawem decyzji administracyjnych wydanych z związku z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, rejestrowanym w trybie kontroli stacjonarnej, nie kwestionują uprawnień organu do wzywania właścicieli pojazdów w trybie art. 78 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym (*vide* orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 grudnia 2012 r.: sygn. VI SA/Wa 1626/12 oraz VI SA/Wa 1627/12).

Jednocześnie informuję, że w związku z wątpliwościami Pani Rzecznik będę dążył, aby uprawnienie Inspekcji Transportu Drogowego do wzywania właściciela/posiadacza pojazdu do wskazywania kierującego pojazdem w sytuacji stwierdzenia naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej w drodze kontroli stacjonarnej uzyskało wyraźne umocowanie w przepisach prawa.

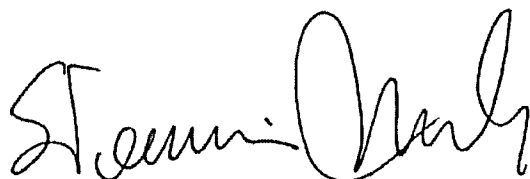
Konkludując chciałbym jeszcze raz podziękować za cenne uwagi. Zostaną one wykorzystane w dalszych pracach nad zmianą przepisów regulujących kwestię sankcjonowania naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Mam również nadzieję, że przekazane przez mnie wyjaśnienia pozwolą rozwiązać wątpliwości dotyczące zgodności z prawem procedur stosowanych w ramach czynności kontrolnych podejmowanych w elektronicznym systemie poboru opłat.

Jednocześnie informuję, że w chwili obecnej prowadzone są konsultacje wewnątrzresortowe z udziałem Głównego Inspektora Transportu Drogowego oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, których przedmiotem jest zmiana prawa, o której wspomniałem w niniejszym piśmie. W szczególności analizowany jest wpływ wprowadzenia takich zmian w kontekście obowiązujących zapisów *Umowy na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych oraz Manualnego Systemu Poboru Opłat*, zawartej z Operatorem elektronicznego systemu poboru opłat. Analizy te w pierwszej kolejności skupiają się na ewentualnych kosztach nowych rozwiązań i możliwym terminie ich wdrożenia, przy założeniu, że wprowadzane zmiany nie spowodują nadmiernych obciążeń biurokratycznych, zarówno po stronie użytkowników, jak i organów administracji publicznej.

Dodam, że rozważana jest możliwość zwiększenia dostępności dla użytkowników płatności okresowej z zabezpieczeniem, która, jak już wyżej wskazałem, jest formą uiszczenia opłaty elektronicznej bardziej dogodną dla użytkowników w kontekście ograniczenia zagrożenia narażenia się na odpowiedzialność administracyjną za naruszenie przepisów

ustawy o drogach publicznych. Taka forma płatności zapobiega bowiem ponoszeniu przez użytkowników sankcji, które mogłyby być związane z brakiem uiszczenia opłaty wynikającym z niedopatrzenia lub niedbalstwa użytkownika albo z powodów związanych z funkcjonowaniem systemu (np. problemów technicznych). Jednym z rozwiązań, które w korzystny sposób mogłyby wpłynąć na większe rozpowszechnienie płatności okresowej wśród użytkowników mogłoby być obniżenie wysokości zabezpieczenia, o którym mowa w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wnoszenia opłat elektronicznych i ich rozliczania oraz przekazywania opłat elektronicznych i kar pieniężnych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego. W szczególności obniżenie takie mogłoby nastąpić poprzez dokonanie zmian we wzorze służącym do obliczania wysokości zabezpieczenia (ust. 3 ww. przepisu), z tym zastrzeżeniem, iż wprowadzenie takich zmian nie może w istotny sposób prowadzić do zagrożenia przychodów Krajowego Funduszu Drogowego z tytułu opłaty elektronicznej.

Z poważaniem,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stanisław...' followed by a stylized surname.



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-712996-II/12/MK/ST

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

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

Warszawa,

15.12.2013

Pan

Tomasz Połec

Główny Inspektor Transportu

Drogowego

Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie pragnę poinformować, iż w dniu 1 grudnia 2012 r. skierowałam wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, w którym między innymi poruszyłam problem, jaki pojawia się na tle art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń i dotyczy uprawnień Inspekcji Transportu Drogowego do prowadzenia postępowania w sprawie o to wykroczenie. W omawianym wystąpieniu podkreśliłam, iż z art. 129g ust. 1 Prawa o ruchu drogowym wynika, że ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych naruszeń przepisów ruchu drogowego w postaci przekraczania dopuszczalnej prędkości i niezastosowania się do sygnałów świetlnych należy do Inspekcji Transportu Drogowego. Wykonując te zadania na podstawie art. 129g ust. 2 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym Inspekcja Transportu Drogowego w postępowaniach w sprawach o wykroczenia powyższe (a więc polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości i niezastosowanie się do sygnałów świetlnych) prowadzi czynności wyjaśniające, kieruje do sądu wnioski o ukaranie, oskarża przed sądem oraz wnosi środki odwoławcze - w trybie i zakresie określonych w k. p. s. w. Powołana treść art. 129g ust. 2 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym nie pozostawia - moim zdaniem wątpliwości - że uprawnienie Inspekcji Transportu Drogowego do prowadzenia czynności wyjaśniających, kierowania do sądu wniosków o ukaranie, oskarżania przed sądem

obejmuje wyłącznie wykroczenia polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości lub na niestosowaniu się do sygnałów świetlnych. Nie obejmuje ono natomiast wykroczenia stypizowanego w art. 96 § 3 k. w. i polegającego na niewskazaniu przez właściciela lub posiadacza pojazdu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. W tym stanie rzeczy, w opisanym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości podkreśliłam, że kompetencje organu władzy publicznej jakim jest Inspekcja Transportu Drogowego nie mogą być oparte na domniemaniu, lecz muszą wynikać z wyraźnego brzmienia przepisów prawa. Takiego przepisu w omawianym zakresie nie zawiera Prawo o ruchu drogowym, środki o charakterze represyjnym nie mogą zaś być stosowane bez podstawy prawnej.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie, Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia 24 grudnia 2012 r. (DPK-I-072-21/12/2) odniósł się do w/w problematyki i podzielił moje wątpliwości w tym zakresie wskazując, że na gruncie obowiązujących przepisów, w szczególności cytowanego w piśmie z dnia 1 grudnia 2012 r. przepisu art. 129g ust. 2 pkt 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, należy podzielić stanowisko, iż uprawnienie Inspekcji Transportu Drogowego do prowadzenia czynności wyjaśniających, kierowania do sądu wniosków o ukaranie i oskarżania przed sądem nie może być rozszerzane poza wykroczenia polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości i niezastosowanie się do sygnałów świetlnych. Przyznanie przez ustawodawcę uprawnień związanych ze ściganiem wykroczenia stypizowanego w przepisie art. 96 § 3 k.w. powinno być wyraźne, a nie dorozumiane (por. np. art. 7, 17, 18 k.p.w.).

W tym stanie rzeczy zwracam się z wnioskiem o zobowiązanie podległych Panu służb do zaprzestania działań związanych ze ściganiem wykroczenia stypizowanego w przepisie art. 96 § 3 k.w., jako nie mieszczących się w przyznanym Inspekcji Transportu Drogowego kompetencjach.

Łożys wyprawy srombku
Jane Jijou