



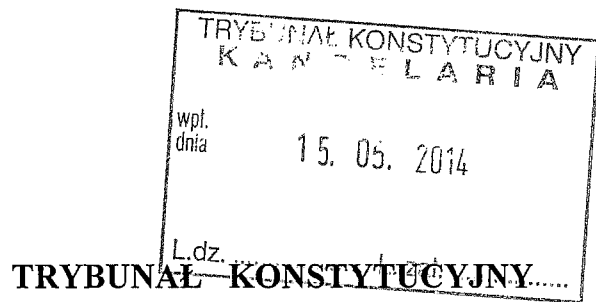
RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia **14** maja 2014 r.

PG VIII TK 102/13

P 36/13



W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

„czy art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

- na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) - z powodu niedopuszczalności orzekania.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 17 maja 2013 r. (sygn. akt)
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA lub Sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zbadanie zgodności z

ustawą zasadniczą przepisu art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych [(j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 260), dalej: u.d.p.]¹.

Zgodnie z tym przepisem, w przypadku przejazdu po drodze krajowej pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p.², bez uiszczenia opłaty elektronicznej – wymierzana jest kierującemu tym pojazdem kara pieniężna w wysokości 3.000 zł. W przypadku zaś uiszczenia owej opłaty w niepełnej wysokości wymierza się karę w wysokości 1.500 zł (art. 13k ust. 1 pkt 2 tej ustawy).

¹ Art. 13k. 1. 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.
2. Kierującemu pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, który narusza obowiązek określony w art. 13i:
- 1) w ust. 4a w:
 - a) pkt 1 - wymierza się karę pieniężną w wysokości 3.000 zł,
 - b) pkt 2 - wymierza się karę pieniężną w wysokości 1.500 zł,
 - c) pkt 3 - wymierza się karę pieniężną w wysokości 1.500 zł;
 - 2) w ust. 4b - wymierza się karę pieniężną w wysokości 3.000 zł.
3. Kar pieniężnych, o których mowa w ust. 2, nie wymierza się, gdy kierujący uiszczył w inny sposób opłatę elektroniczną.
4. Kary pieniężne, o których mowa w ust. 1 i 2, nakładają, w drodze decyzji administracyjnej, uprawnieni do kontroli, o których mowa w art. 13l ust. 1.
5. Decyzji, o której mowa w ust. 4, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, z zastrzeżeniem ust. 6.
6. Zobowiązany do uiszczenia kary pieniężnej, który kieruje pojazdem samochodowym, mający miejsce stałego zamieszkania w kraju, uiszcza 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.
7. Karę pieniężną uiszcza się w formie bezgotówkowej za pomocą przekazu na właściwy rachunek bankowy lub za pomocą karty płatniczej, z tym że w przypadku przedsiębiorców zagranicznych możliwe jest uiszczenie kary pieniężnej w formie gotówkowej bezpośrednio organowi, który ją wymierzył.
- 7a. W przypadku uiszczenia kary pieniężnej w formie gotówkowej organ wydaje pokwitowanie na druku ścisłego zachowania, stanowiące dowód uiszczenia tej kary.
- 7b. Koszty związane z uiszczeniem kary pieniężnej przez przekazanie jej na rachunek bankowy, a w przypadku uiszczenia kary pieniężnej za pomocą karty płatniczej koszty związane z autoryzacją transakcji i przekazem środków na właściwy rachunek bankowy pokrywa wpłacający.
- 7c. Do czasu uiszczenia kary pieniężnej przez przedsiębiorcę zagranicznego pojazd kieruje się lub usuwa, na jego koszt, na najbliższy parking strzeżony, o którym mowa w art. 130a ust. 5c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.
- 7d. W zakresie postępowania w związku z usuwaniem pojazdu stosuje się odpowiednio przepisy art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.
- 7e. Zwrot pojazdu z parkingu następuje po ustaniu przyczyny skierowania pojazdu na parking i przedstawieniu przez kontrolowanego organowi, który wymierzył karę, dowodu uiszczenia kary pieniężnej.
8. W przypadku uwzględnienia odwołania, uiszczona kara pieniężna podlega zwrotowi z rachunku bankowego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, o którym mowa w art. 40a ust. 1, w terminie 14 dni od dnia uchylecia decyzji nakładającej karę.

² Art. 13. 1. Korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za:

- 1) - 2) (...)
- 2) (uchylony);
- 3) przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych, w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej.
2. - 6. (...)

Na podstawie powołanego wyżej art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. 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 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym [(Dz. U. z 2012 r., poz.1137)³, dalej: P.r.d.]. Obowiązek ten dotyczy także zespołów jezdnych składających się z pojazdu samochodowego (w tym ciągnika siodłowego) i przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej. Opłata za przejazd – określana w innych przepisach u.d.p. opłatą elektroniczną, zaś w publikacjach poświęconych tej formie opłat administracyjnych „e-mytem” – ma być uiszczana w drodze elektronicznej i stanowi odpowiednik wcześniejszej opłaty za przejazd po drogach krajowych, regulowanej w tzw. systemie winietowym, o której była mowa w art. 42 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁴ [(t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1414), dalej u.t.d.], który z dniem 1 lipca

³ Art. 2. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

.....
33) pojazd samochodowy - pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego;
 (...)

⁴ **Art. 42. 1.** Podmioty wykonujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewóz drogowy zobowiązane są do uiszczania opłaty za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych, której maksymalna wysokość nie może być wyższa niż równowartość 1.800 euro rocznie, z wyłączeniem:

1) przedsiębiorców wykonujących transport drogowy taksówką;
 2) pojazdów transportu kombinowanego;
 3) pojazdów realizujących komunikację miejską;
 4) zakładów pracy chronionej lub zakładów aktywności zawodowej, w przypadku wykonywania przewozów na potrzeby własne;

5) pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej poniżej 12 ton.

1 a. Wyłączenie, o którym mowa w ust. 1, nie zwalnia z obowiązku uiszczania opłat za przejazd autostradą, o których mowa w przepisach o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

2. Stawki opłaty, o której mowa w ust. 1, uzależnione są od:

1) czasu przejazdu po drogach krajowych;
 2) rodzaju pojazdu samochodowego;
 3) liczby osi oraz emisji spalin pojazdu.

3. Opłata, o której mowa w ust. 1, może być w szczególności wnoszona w:

1) jednostce, o której mowa w art. 17 ust. 2;
 2) granicznych urzędach celnych;
 3) urzędach celnych wewnątrz kraju;
 4) stacjach benzynowych, z zastrzeżeniem ust. 4;
 5) polskich organizacjach zrzeszających przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym, z zastrzeżeniem ust. 5.

3 a. – 8. (...)

[przepis uchylony]

2011 r. utracił moc na podstawie art. 8 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁵ [(Dz. U. Nr 218, poz. 1391), dalej: nowelizacja u.d.p.]. Brak opłaty elektronicznej (e-myta) skutkuje nałożeniem kary pieniężnej, o której mowa w – zakwestionowanej w pytaniu prawnym WSA – regulacji.

Pytanie prawne WSA zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w sprawie ze skargi M J. (dalej: skarżący) na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: GITD) z dnia listopada 2012 r. (nr) w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za wykonywanie przejazdu bez uiszczenia stosownej opłaty elektronicznej - w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

W dniu października 2011 r., o godz. , na km autostrady , inspektor Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: ITD), używając działającego w systemie mikrofali urządzenia DSRC (w wolnym tłumaczeniu: dedykowana komunikacja krótkiego zasięgu⁶), zatrzymał do tzw. kontroli mobilnej⁷ zespół pojazdów składający się z ciągnika siodłowego wraz z naczepą, którym kierował skarżący. Dopuszczalna masa całkowita kontrolowanego zespołu pojazdów przekraczała 3,5 t.

W wyniku kontroli ustalono, iż kierujący pojazdem w dniach: września 2011 r., - października 2011 r. oraz października 2011 r. poruszał się po płatnych odcinkach drogi krajowej - wskazanych w załączniku nr 1 pkt 3 lit a-d

⁵ Art. 8. W ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, Nr 176, poz. 1238 i Nr 192, poz. 1381) art. 42 traci moc z dniem 30 czerwca 2011 r.

⁶ DSRC (*Dedicated Short-Range Communication*) - **technologia łączności**, wykorzystywana do poboru opłat drogowych, przy pomocy której naliczane są te opłaty Polsce, a także w wielu innych krajach, m.in. w Austrii, Czechach i Słowacji (*źródło: www.info-myto.pl*).

⁷ Przez kontrolę mobilną rozumie się kontrolę prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej dokonywaną bezpośrednio przez kontrolującego [§ 2 pkt 11 Rozporządzenia 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)]

oraz załączniku nr 2 pkt 5 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej [(Dz. U. z 2011 r. Nr 80, poz. 433)⁸, dalej: rozporządzenie z 22.03.2011 r.] - bez uiszczenia wymaganej opłaty elektronicznej. W czasie tej kontroli stwierdzono m.in. brak komunikacji z urządzeniem viaBOX⁹, montowanym na szybie ciągnika siodłowego, w kabinie kierowcy i niezbędnym do poboru e-myta w systemie viaTOLL. Na podstawie oświadczenia skarżącego, iż jest właścicielem firmy przewozowej, oraz okazanych przezeń kontrolującemu tarcz tachografu ustalono, że prowadził on kontrolowany pojazd osobiście w dniach oraz godzinach wskazanych przez stacje kontrolne zainstalowane na bramownicach dróg krajowych, na których pobiera się opłatę elektroniczną. Kierujący pojazdem nie potrafił wyjaśnić powodu braku komunikacji stacji kontrolnych ze wspomnianym urządzeniem viaBOX. Jako ewentualny powód tej usterki wskazał upadek urządzenia z zaczepu na tzw. podszybiu, co kontrolujący utrwalił w protokole kontroli.

Decyzją z dnia października 2011 r. (Nr), Główny Inspektor Transportu Drogowego, w oparciu o przepis art. 13k ust. 4 i art. 13l ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. oraz art. 104 w zw. z art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm. - dalej k.p.a.), nałożył na skarżącego karę pieniężną w łącznej wysokości złotych, na którą składało się jednostkowych kar pieniężnych, w kwotach po 3 000 złotych, za przejazdy tym samym pojazdem, i to w krótkich odstępach czasu, w tym: w dniu października 2011 r., o godz. , po autostradzie , co zostało

⁸ dot. tekstu pierwotnego rozporządzenia z 22.03.2011 r., obowiązującego w dacie zdarzenia (aktualny stan prawny zawiera t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1263)

⁹ Urządzenie viaBOX koduje informacje o pojeździe. Kiedy pojazd zbliża się do punktu poboru e-myta, urządzenie komunikuje się przy pomocy technologii mikrofal z antenami na bramownicach, przesyłając do zainstalowanych na nich czujników dane o pojeździe i na tej podstawie naliczana jest opłata (źródło: vide przyp. 6).

zarejestrowane przez bramownicę ; o godz. , po drodze krajowej nr , co zostało zarejestrowane przez bramownicę oraz o godz. , po autostradzie , co zostało zarejestrowane przez bramownicę Pozostałe kary jednostkowe obejmowały wcześniejsze przejazdy, zarejestrowane przez bramownice o tych samych oznaczeniach: trzy przejazdy w dniu października 2011 r., po autostradzie oraz drodze krajowej nr (zarejestrowane o godz. , i); jeden - w dniu października 2011 r., po autostradzie (godz.); dwa przejazdy w dniu października 2011r., również po autostradzie w godzinach i ; dwa przejazdy za przejazd w dniu września 2011r., także po tej autostradzie (rejestracja o godz. i), trzy przejazdy w dniu września 2011 r. (ta sama trasa, rejestracja o godz. , i); kolejne trzy przejazdy po autostradzie , w dniu września 2011 r. (rejestracja o godz.: , i) oraz dwa przejazdy w dniu września 2011 r., zarejestrowane o godz. na autostradzie i o godz. – na drodze krajowej nr

W dniu października 2011 r. skarżący złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ kontroli transportu drogowego. W treści tego wniosku skarżący podniósł, iż zrealizował obowiązki ustawowe w zakresie uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd płatnymi odcinkami dróg krajowych, w tym - posiadał urządzenie viaBOX, przypisane do kontrolowanego pojazdu, zaś na koncie powiązanim z tym urządzeniem znajdowała się wystarczająca ilość środków pieniężnych, wpłaconych na to w systemie *pre-paid*. Do wniosku skarżący dołączył wydruk z konta viaTOLL nr , potwierdzający, iż w trakcie okresu objętego kontrolą miał opłaconą zaliczkę na poczet opłat drogowych. We wniosku wskazał ponadto, iż nie jest zasadnym obciążanie kierującego karą za techniczne wady urządzeń i systemu poboru opłat, ponieważ przepisy ustawy o drogach publicznych nie przewidują penalizacji kierowcy za błędne funkcjonowanie tak urządzeń, jak i systemu

poboru opłat. Skarżący podniósł także, iż nałożenie kary pieniężnej za stwierdzony nieopłacony przejazd przez każdą bramownicę z osobna nie wynika z przepisów prawa. Sam system naliczania kar ocenił zaś jako niezgodny z Konstytucją, albowiem przewidziana nim zwielokrotniona kara pieniężna, nakładana na kierującego pojazdem, jest nieadekwatna do rodzaju i wagi naruszenia prawa. Stwierdził jednocześnie, iż system odpowiedzialności „kierujących pojazdami” za nieopłacone przejazdy prowadzi z reguły do nakładania kar pieniężnych na kierowców pojazdów, którzy nie mają żadnego wpływu na uiszczenie odpowiednich zaliczek przez ich pracodawców, podczas gdy obowiązkiem uiszczania opłat elektronicznych i wyposażenia pojazdu w odpowiednie urządzenie obciążeni zostali przewoźnicy, a więc właściciele firm przewozowych.

W ramach ponownego rozpatrzenia sprawy, GITD wezwał podmiot odpowiedzialny za obsługę krajowego systemu poboru opłat, firmę Kapsch Telematic Services Spółka z o.o., działającą jako operator systemu w imieniu i na rzecz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, do udzielenia informacji związanych z kontrolowanym przejazdem, w szczególności do wskazania, czy opłata za kontrolowany przejazd została uiszczona. Pismem z dnia grudnia 2011 r. Spółka Kapsch Telematic Services (dalej: operator systemu) potwierdziła, iż podmiot kontroli (użytkownik pojazdu) nie został odnotowany na bramownicach w czasie przejazdów, chociaż posiadał na koncie środki pieniężne, lecz nie składał reklamacji w związku z niesprawnym działaniem urządzenia viaBOX. Operator systemu dodał przy tym, iż umowa przedpłaconego trybu płatności zawarta z klientem nie przewidywała możliwości uiszczenia opłaty elektronicznej po dokonaniu przejazdu.

Uznając odpowiedź operatora systemu za niepełną, GITD, kolejnymi pismami (z dnia grudnia 2011 r. oraz z dnia lutego 2012 r.), ponownie wezwał operatora systemu do złożenia dodatkowych wyjaśnień, w szczególności zdefiniowania pojęcia "nieodnotowania przejazdu" oraz

wskazania przyczyn zaistniałego stanu rzeczy. W związku z nieterminowym udzielaniem odpowiedzi, GITD nałożył na operatora systemu karę pieniężną w wysokości zł oraz ponownie wezwał go do podania żądanych informacji.

W odpowiedzi z dnia maja 2012 r. operator systemu poinformował, iż opłata elektroniczna za kontrolowany przejazd nie została uiszczona, a kolejne przejazdy nie zostały zarejestrowane w systemie jako transakcja poboru opłat, ponieważ urządzenie pokładowe viaBOX nie nawiązało komunikacji z bramownicami. Ponownie podniesione zostały też okoliczności, że użytkownik urządzenia nie składał reklamacji w związku z niesprawnym działaniem viaBOX, a umowa zawarta z klientem w oparciu o zasadę przedpłaconego trybu płatności nie przewidywała możliwości uiszczenia opłaty elektronicznej po odbyciu przejazdu. Stan salda konta użytkownika w systemie opłaty elektronicznej w dniu kontroli dokonanej przez inspektora ITD (października 2011 r.) wynosił jedynie zł.

W dalszej korespondencji GITD poinformował skarżącego o powyższych ustaleniach oraz o prawie do wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego.

W odpowiedzi skarżącego podniesiono, iż w każdym z dni, wskazanych w dokumentacji zdarzeń, będących podstawą wszczęcia postępowania w sprawie odpowiedzialności za brak opłaty elektronicznej z jego strony, stan salda jego konta, jako użytkownika systemu viaTOLL, umożliwiał pobranie stosownych należności przez ten system, a to wskazuje na realizację obowiązku ustawowego w zakresie ich uiszczenia. W ocenie skarżącego, odpowiedzialność za sprawność funkcjonowania systemu (zapewnienie komunikacji między urządzeniem viaBOX a bramownicą) odpowiadać powinien operator tego systemu.

W toku dalszego postępowania, GITD wezwał ponownie operatora systemu do wskazania przyczyny niepobrania środków pieniężnych znajdujących się na koncie użytkownika pozwalających na uiszczenie opłaty

elektronicznej oraz do przedłożenia zestawienia salda, pobranych transakcji oraz wykonanych doładowań na koncie użytkownika we wrześniu 2011 r. oraz w październiku 2011 r.

Odpowiadając na to wezwanie, operator systemu powtórnie wskazał, iż przyczyną niepobrania środków pieniężnych znajdujących się na koncie użytkownika był brak komunikacji pomiędzy urządzeniem pokładowym viaBOX a bramownicami. Dołączono również szczegółowe zestawienie salda, wykaz pobranych transakcji oraz doładowań za miesiąc wrzesień i październik dla użytkownika kontrolowanego pojazdu.

W celu uzupełnienia zebranego materiału GITD zwrócił się do operatora systemu o nadesłanie dokumentacji fotograficznej z przejazdów skarżącego w wyżej wskazanych terminach, po czym postanowieniem z dnia listopada 2012 r. wyłączył do odrębnego postępowania sprawę w zakresie dotyczącym nałożenia kary pieniężnej w wysokości 3 000 zł za przejazd pojazdu w dniu października 2011 r., zarejestrowany o godz. , i decyzją z dnia listopada 2012 r., po rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymał w mocy swoją wcześniejszą decyzję o nałożeniu kary za ten właśnie przejazd bez uiszczenia opłaty elektronicznej.

Uzasadniając swoje stanowisko w sprawie organ administracji zauważył, iż elektroniczny system poboru opłat przewiduje obowiązek ponoszenia opłaty przez korzystającego z drogi krajowej lub jej odcinka, natomiast sankcja za naruszenie tego obowiązku, w postaci kary pieniężnej w wysokości 3 000 zł, nakładana jest na kierującego pojazdem. GITD uznał, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy potwierdził, w sposób niebudzący wątpliwości, iż kontrolowany pojazd samochodowy poruszał się po drodze wymienionej w rozporządzeniu z 22.03.2011 r., w ustalonym miejscu i czasie. Prawidłowo ustalono także osobę, która kierowała kontrolowanym pojazdem. Odnosząc się do okoliczności podniesionych przez skarżącego w treści wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, GITD stwierdził, iż nie mogą one stanowić podstawy do

umorzenia postępowania administracyjnego, gdyż ustawodawca nie przewidział okoliczności pozwalających na odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązków określonych w art. 13k ust. 1 u.d.p., w tym z powodu zaistnienia jakichkolwiek faktów wskazujących na przyczyny nieuiszczenia opłaty elektronicznej, albowiem decyzja w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za przejazd po drodze krajowej z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej ma charakter decyzji związanej. Odnosząc się do wskazanych przez skarżącego okoliczności dotyczących posiadania odpowiednio zainstalowanego urządzenia viaBOX, przypisanego do kontrolowanego pojazdu, oraz posiadania wystarczającej ilości środków pieniężnych na koncie tzw. przedpłaconym, powiązanim z w/w urządzeniem, GITD stwierdził, iż ustalony stan faktyczny wskazuje w sposób niebudzący wątpliwości, że za kontrolowany przejazd opłata elektroniczna nie została uiszczona, gdyż urządzenie viaBOX w pojeździe nie nawiązało komunikacji z bramownicami, co było przyczyną niepobrania środków pieniężnych znajdujących się na koncie użytkownika, a użytkownik tego urządzenia nie składał reklamacji w związku z jego niesprawnym działaniem. Opłata nie została zatem uiszczona, a skarżący nie przedstawił dowodów na jej zapłatę w systemie *pre-paid*.

Co do okoliczności, jaką był brak komunikacji między czujnikiem rejestrującym, umieszczonym na bramownicy w pasie drogowym płatnego odcinka drogi krajowej, a transponderem wysyłającym dane o pojeździe do tego czujnika (urządzeniem viaBOX), znajdującym się w poddanym kontroli pojeździe, GITD podkreślił, że pobranie opłaty elektronicznej może nastąpić tylko w sytuacji pełnej komunikacji pomiędzy tymi urządzeniami. Wskazując na zapisy protokołu kontroli, w tym oświadczenie kierującego pojazdem, iż "zdarzyło się że urządzenie spadło z zaczepu na podszybiu", organ ten wskazał, iż w rozpatrywanej sprawie wystąpił brak komunikacji urządzenia viaBOX z bramownicą, będący wynikiem nieprawidłowego zainstalowania tego

urządzenia w kontrolowanym pojeździe, co oznacza, iż w okolicznościach niniejszej sprawy skarżący nie dopełnił wszystkich ciążących na nim obowiązków związanych z prawidłowością uiszczenia opłaty elektronicznej i jest to równoznaczne z nieuiszczeniem opłaty za dany przejazd. Brak sprawnego urządzenia viaBOX w toku wykonywania przejazdu po krajowych drogach płatnych, wskazanych w załączniku nr 2 do rozporządzenia z 22.03.2011 r., skutkuje – zdaniem GITD – obligatoryjnym wymierzeniem kierującemu pojazdem kary administracyjnej, zgodnie z dyspozycją wyrażoną w art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. Obowiązek posiadania sprawnego urządzenia służącego do poboru opłaty elektronicznej, zainstalowanego w sposób umożliwiający pobranie tej opłaty, spoczywa na kierującym pojazdem i ma charakter bezwzględny. W przypadku braku łączności urządzenia viaBOX z czujnikiem bramownicy kontrolnej, kierujący pojazdem nie powinien poruszać się po drogach krajowych, za które pobierana jest opłata elektroniczna, bowiem świadomie naraża się na odpowiedzialność administracyjnoprawną za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

W ocenie organu kontroli transportu drogowego, zgromadzony materiał dowodowy potwierdził, że kierujący pojazdem miał wpływ na powstanie naruszenia, albowiem po stwierdzeniu braku prawidłowej instalacji urządzenia viaBOX w pojeździe mógł powstrzymać się od dalszej jazdy, celem zainstalowania tego urządzenia w sposób umożliwiający prawidłowy pobór opłaty za przejazd. Z przedłożonego przez skarżącego zestawienia transakcji, dołączonego do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wynika, iż w okresie pomiędzy dniem września 2011 r. (godz.) a dniem października 2011 r. (godz.) opłata elektroniczna za przejazd pojazdu o nr. rej. nie była pobierana, co znalazło potwierdzenie w wykazie pobranych transakcji przedstawionych przez operatora systemu. Brak komunikacji urządzenia viaBOX, przypisanego do tego pojazdu, z rejestratorem bramownicy, zainstalowanym w pasie drogowym płatnego odcinka drogi krajowej, miał

charakter ciągły, permanentny, a nie incydentalny, natomiast użytkownik urządzenia nie składał reklamacji w związku z jego niesprawnym działaniem.

GITD, powołując się na treść przepisu art. 13i ust. 4b u.d.p., stwierdził, iż na kierującego pojazdem samochodowym wyposażonym w urządzenie viaBOX, w przypadku stwierdzenia niesprawności tego urządzenia, nałożony został obowiązek niezwłocznego zjechania z drogi objętej obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej¹⁰, i uznał podniesiony przez skarżącego zarzut wadliwego działania urządzenia służącego do poboru opłaty za bezzasadny. W podobny sposób organ ten odniósł się do zarzutów skarżącego dotyczących: niezasadności obciążania kierującego pojazdem odpowiedzialnością za wady techniczne urządzeń i systemu poboru opłat, braku podstawy do nałożenia kary pieniężnej za każdą bramownicę z osobna, nieadekwatności kary w relacji do

¹⁰ Art. 13i. 1. Wprowadzane po dniu 1 stycznia 2007 r. systemy elektronicznego poboru opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 i ust. 2, oraz opłaty za przejazd autostradą, o których mowa w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, powinny wykorzystywać co najmniej jedną z następujących technologii:

1) lokalizację satelitarną;

2) system łączności ruchomej opartej na standardzie GSM-GPRS, zgodny z normami państw członkowskich Unii Europejskiej wdrażających normę GSM TS 03.60/23.060;

3) system radiowy do obsługi transportu i ruchu drogowego pracujący w paśmie częstotliwości 5,8 GHz.

2. Podmioty pobierające opłaty z wykorzystaniem systemów elektronicznego poboru opłat powinny umożliwiać świadczenie europejskiej usługi opłaty elektronicznej, począwszy od daty określonej w rozporządzeniu wydanym na podstawie ust. 6, jednak nie wcześniej niż od dnia:

1) 1 stycznia 2009 r. - dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej nie mniejszej niż 3,5 tony oraz pojazdów samochodowych przewożących więcej niż 9 pasażerów;

2) 1 stycznia 2011 r. - dla pozostałych pojazdów samochodowych.

3. Podmioty pobierające opłaty z wykorzystaniem systemów elektronicznego poboru opłat powinny oferować urządzenia na potrzeby pobierania tych opłat do instalacji w pojazdach samochodowych w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.

4. Urządzenia, o których mowa w ust. 3, powinny być interoperacyjne i zdolne do komunikowania się między systemami elektronicznego poboru opłat na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wszystkimi systemami używanymi na terytorium pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej.

4a. Kierujący pojazdem samochodowym wyposażonym w urządzenie, o którym mowa w ust. 3, jest obowiązany do:

1) włączenia urządzenia podczas przejazdu po drodze, na której pobiera się opłatę;

2) wprowadzenia do urządzenia prawidłowych danych o rodzaju pojazdu;

3) używania urządzenia zgodnie z przeznaczeniem.

4b. Kierujący pojazdem samochodowym wyposażonym w urządzenie, o którym mowa w ust. 3, w przypadku stwierdzenia niesprawności tego urządzenia, jest obowiązany do niezwłocznego zjechania z drogi objętej obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej.

5. Urządzenia, o których mowa w ust. 3, mogą być również wykorzystywane do innych celów w transporcie drogowym, pod warunkiem że nie prowadzi to do dodatkowych obciążeń użytkowników lub stworzenia dyskryminacji między nimi. Urządzenia mogą być połączone z zainstalowanym w pojeździe samochodowym tachografem.

6. Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw łączności, po wydaniu przez Komisję Europejską przepisów w sprawie europejskiej usługi opłaty elektronicznej, określi, w drodze rozporządzenia:

1) szczegółowe wymagania techniczne lub operacyjne dla systemów elektronicznego poboru opłat,

2) szczegółowe wymagania techniczne dla urządzeń, o których mowa w ust. 3,

3) datę udostępnienia europejskiej usługi opłaty elektronicznej dla pojazdów samochodowych, z zachowaniem przepisu ust. 2

- mając na uwadze zapewnienie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat oraz zapewnienie możliwie szerokiego i niedyskryminacyjnego dostępu do systemów elektronicznego poboru opłat dla użytkowników.

popelnionego naruszenia obowiązku prawnego, a także okoliczności, iż skarżący nie wykonuje działalności gospodarczej związanej z transportem.

Organ kontroli transportu drogowego uznał, że zebrany materiał dowodowy (w tym dokumentacja fotograficzna przejazdu) w dostateczny sposób potwierdza, iż kontrolowany pojazd poruszał się w dniu października 2011 r. o godz. płatnym odcinkiem drogi krajowej nr i za ten przejazd nie została uiszczona opłata elektroniczna. Każdorazowy zarejestrowany w systemie nieopłacony przejazd pojazdu samochodowego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p., stanowi zaś odrębną podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego wobec kierującego tym pojazdem. Również cel dokonywanego przejazdu nie ma wpływu na ustalenie odpowiedzialności kierującego pojazdem za nieopłacony przejazd po płatnym odcinku drogi, albowiem ustawodawca nie uzależnił obowiązku pobierania opłaty elektronicznej od celu wykonywanego przejazdu, w szczególności od tego, czy przejazd był wykonywany w celu prywatnym, czy w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Zgodnie bowiem z definicją zawartą w § 2 pkt 5 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 Drogowego¹¹ [Dz. U. Nr 91, poz. 524), dalej: r.w.o.e.] przez użytkownika należy rozumieć podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty elektronicznej, zaś na podstawie art. 13 ust. 1 u.d.p. podmiotem obowiązującym do uiszczenia opłaty jest każdy „korzystający z dróg publicznych”, dokonujący przejazdu określonym typem pojazdu, wskazanym w ustawie. Zarówno przepisy ustawy o

¹¹ § 2. Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

- 1) ustawie - rozumie się przez to ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;
- 2) opłacie elektronicznej - rozumie się przez to opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy;
- 3) Krajowym Funduszu Drogowym - rozumie się przez to fundusz, o którym mowa w art. 39 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.³⁾);
- 4) pobierającym opłatę elektroniczną - rozumie się przez to Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad;
- 5) użytkownika - rozumie się przez to podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty elektronicznej;
- 6) urzędzeniu - rozumie się przez to urządzenie, o którym mowa w art. 13i ust. 3 ustawy, wykorzystywane do naliczania opłat elektronicznych.

drogach publicznych, jak i powołanego rozporządzenia, nie określają podmiotu obowiązującego do uiszczania opłaty przez wskazanie takiej cechy szczególnej, którą byłoby prowadzenie działalności gospodarczej.

W ocenie GITD, nakładana na kierującego pojazdem kara pieniężna nie przekracza możliwości finansowych osób fizycznych, zaś ustawodawca nie przewidział możliwości miarkowania jej wysokości w zależności od możliwości finansowych czy też sytuacji osobistej kierującego pojazdem samochodowym. Tego rodzaju represja ma zapobiegać łamaniu prawa, a zatem – w konsekwencji – przyczyniać się do uszczelnienia systemu poboru opłat. Organ kontroli przypomniawszy nadto, iż w odrębnym postępowaniu administracyjnym ukarany może wystąpić do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, której przypadają wpływy z tytułu kar pieniężnych za nieuiszczenie opłaty elektronicznej (art. 40a ust. 1 u.d.p.¹²), z wnioskiem o umorzenie należności w całości bądź części, odroczenie terminu spłaty całości lub części należności lub rozłożenie całości lub części należności na raty [(art. 57 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)¹³, dalej: u.f.p.]. Zgodnie bowiem z art. 55 u.f.p.¹⁴ należności pieniężne stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym, przypadające organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym i państwowym funduszom celowym, mogą być umarzane w całości albo w części lub ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty.

¹² Art. 40a. 1. Opłaty określone w art. 13 ust. 1 i 2, z wyłączeniem opłaty elektronicznej, w art. 13f ust. 1 i art. 40 ust. 3 oraz kary pieniężne określone w art. 13k ust. 1 i 2, art. 29a ust. 1 i 2 oraz w art. 40 ust. 12, a także opłaty z tytułu umów zawieranych na podstawie art. 22 ust. 2 i art. 39 ust. 7 są przekazywane odpowiednio do budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub na wydzielony rachunek bankowy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

¹³ Art. 57. Na wniosek dłużnika:

- 1) należności mogą być umarzane w części,
- 2) mogą zostać odroczone terminy spłaty całości lub części należności,
- 3) płatność całości lub części należności może zostać rozłożona na raty

- w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika oraz uzasadnionym interesem Skarbu Państwa.

¹⁴ Art. 55. Należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym i państwowym funduszom celowym, mogą być umarzane w całości albo w części lub ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty.

W skardze do WSA skarżący wniósł o uchylenie decyzji GITD z dnia listopada 2012 r. oraz utrzymanej nią w mocy decyzji wcześniejszej oraz o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, podnosząc, iż – w jego ocenie – kierujący pojazdem nie może być obciążany odpowiedzialnością za wadliwe działanie systemu służącego do elektronicznego poboru opłat. Norma pozwalająca na penalizowanie samego faktu niepobrania opłaty przez elektroniczny system viaTOLL, która w istocie przerzuca na kierujących pojazdami samochodowymi ciężar odpowiedzialności za prawidłowe działanie systemu zarządzanego przez operatora prywatnego, jest – zdaniem skarżącego – sprzeczna z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, naruszając zasadę równości obywateli wobec prawa, a także podważa zaufanie obywateli do działania organów administracji publicznej. Penalizacja zaś tak wysoką karą pieniężną zdarzeń, na których zaistnienie ukarany nie ma żadnego wpływu, jest sprzeczna z podstawową ideą sprawiedliwości oraz aksjologią, o którą oparty jest system prawny demokratycznego państwa.

Skarżący zarzucił rozstrzygnięciu organu administracyjnego naruszenie:

- przepisów prawa materialnego, tj. art. 13 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. poprzez zastosowanie przepisu niezgodnego z art. 2, art. 32 i art. 45 Konstytucji RP, pozwalającego na nałożenie na kierującego pojazdem samochodowym kary pieniężnej, w wysokości nieproporcjonalnej do stopnia naruszenia prawa oraz stopnia zawinienia, za przejazd po drodze krajowej bez uiszczenia opłaty elektronicznej, pomimo iż przyczyna nieuiszczenia opłaty była niezawiniona przez kierującego, a wynikała z wadliwego działania urządzeń elektronicznych służących do poboru tej opłaty;
- przepisów postępowania administracyjnego, tj. art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. poprzez poczynienie błędnych ustaleń faktycznych, polegających na przyjęciu, iż brak komunikacji urządzenia viaBOX, zainstalowanego w pojeździe skarżącego, z bramownicą był wynikiem nieprawidłowego zamieszczenia tego urządzenia w pojeździe i miał charakter permanentny w okresie objętym

zaskarżonym postępowaniem administracyjnym, podczas gdy z materiału dowodowego zebranego w sprawie wynika, że zainstalowane w pojeździe skarżącego urządzenie nawiązało komunikację z innymi bramownicami w tym okresie, a zatem było sprawne.

Zdaniem skarżącego, GITD zaniechał dokonania ustaleń, czy urządzenie viaBOX w okresie od września 2011 r. do października 2011 r. informowało skarżącego za pomocą odpowiedniej ilości sygnałów dźwiękowych o pobraniu lub braku pobrania opłaty, i przyjął domniemanie, że urządzenie informowało skarżącego o wystąpieniu takich okoliczności.

Skarżący wniósł nadto o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego dotyczącego zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 13k ust. 1 u.d.p., pozwalającego na nałożenie na kierującego pojazdem samochodowym kary pieniężnej za przejazd po drodze krajowej bez uiszczenia opłaty elektronicznej, niewspółmiernie wysokiej w stosunku do stopnia naruszenia prawa i stopnia zawinienia, a także bez możliwości miarkowania jej wysokości, w sytuacji gdy przyczyna nieuiszczenia tej opłaty była niezawiniona przez kierującego, a wynikała z wadliwego działania urządzeń elektronicznych służących do jej poboru. W ocenie skarżącego, te wady zaskarżonego unormowania prowadzą do jego sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, zasadą równego traktowania obywateli, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, i prawem każdego obywatela do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy, wyrażonym w art. 45 Konstytucji RP.

Skarżący zaznaczył, iż jego sytuacja nie jest odosobnioną czy jednostkową, lecz dotyczy „setek tysięcy kierowców”, na których nakładane są kary pieniężne na podstawie przepisu art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. W jego ocenie, wadliwe działanie systemu viaTOLL powoduje obciążanie wielu użytkowników dróg krajowych ogromnymi karami, niewspółmiernymi do stopnia naruszenia prawa oraz możliwości płatniczych ukaranych. Praktyka zaś organów

kontrolnych, które orzekają wielokrotne kary za jedno naruszenie prawa (tj. sumowane za każdy wykryty przez bramownice przypadek niepobrania opłaty elektronicznej, choćby miał on miejsce w ciągu jednego przejazdu drogą krajową) powoduje, że kary pieniężne nakładane na użytkowników dróg „rosną do absurdalnych rozmiarów”. Stwierdził więc, iż „dalsze funkcjonowanie przepisów w obecnym kształcie oraz ich wadliwa interpretacja przez organy kontroli może doprowadzić do upadłości wielu przedsiębiorców zajmujących się transportem drogowym a także do niewypłacalności wielu osób fizycznych. Kary pieniężne nakładane są na kierujących pojazdami, tj. na kierowców, zatrudnianych przez większe firmy transportowe, którzy niejednokrotnie ponoszą konsekwencje zarówno błędów systemu viaTOLL, jak i zaniedbań swoich pracodawców” (postanowienie WSA z dnia 2 sierpnia 2013 r. – uzupełnienie uzasadnienia pytania prawnego, s. 17-18) .

Sąd, uwzględniając wniosek skarżącego, uznał, iż ocena konstytucyjności powołanego przepisu ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy, i skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, dzielając – w znacznym zakresie – wątpliwości skarżącego.

Jako wzorzec kontroli konstytucyjnej Sąd wskazał – w *petitum* pytania prawnego – jedynie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵, w zakresie, w jakim norma ta obejmuje zasadę proporcjonalności, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego, a więc podstawowego *principium* ustrojowego, którą statuuje powołany przepis ustawy zasadniczej, do naruszenia której przez zakwestionowaną w pytaniu prawnym regulację doszło – zdaniem Sądu – na skutek przyjęcia przez ustawodawcę, w art. 13k ust. 1 u.d.p., nadmiernie restrykcyjnych reguł odpowiedzialności administracyjnej za niewykonanie obowiązku, nałożonego w art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. na

¹⁵ Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

korzystających z określonej kategorii dróg publicznych, za przejazd określonego typu pojazdami. Restrykcyjność ta ma zaś wyrażać się w ustaleniu sankcji zbyt dolegliwej, w relacji do charakteru deliktu administracyjnego, zwłaszcza na skutek multiplikowania kar jednostkowych za jednorodne naruszenie prawa, o tożsamyach znamionach bezprawnego zachowania, a także - nieadekwatnej do wagi obowiązku prawnego i stopnia jego naruszenia.

Wątpliwość Sądu budzi przede wszystkim konstrukcja normy prawnej zawarta w art. 13k ust. 1 u.d.p., obligująca organ kontroli drogowej do nakładania kar pieniężnych na podmiot generalnie niemający wpływu na zaistnienie naruszenia prawa, polegającego na nieuiszczeniu opłaty elektronicznej przez kierującego pojazdem mechanicznym. Sąd stwierdza, iż zasadnicze wątpliwości budzi przyjęty w u.d.p. „automatyzm, polegający na nakładaniu kar na kierującego, a nie na przedsiębiorcę wykonującego transport drogowy w ramach działalności swojego przedsiębiorstwa”. W ocenie Sądu, w stanie faktycznym rozpoznawanej przezeń sprawy, „mamy do czynienia z sytuacją, w której odpowiedzialność została nałożona wprost na kierującego będącego pracownikiem przedsiębiorcy przy całkowitym uwolnieniu od jakiegokolwiek sankcji pracodawcy”. Sąd zauważa, iż „w większości wypadków kierowcy wykonują polecenia swoich pracodawców nie będąc przez nich informowani o obowiązku wnoszenia opłat elektronicznych, bądź stanie środków na koncie pozwalających na prawidłowe regulowanie opłat w sposób przewidziany w ustawie”. Oznacza to, że „poprzez brak dostępu do konta oraz brak możliwości zbadania w chwili wyjazdu prawidłowości działania systemu viaTOLL”, kierujący pojazdami, niebędący ich właścicielami, nie mają „wpływu na powstanie naruszenia prawa, penalizowanego tym przepisem” (cytaty z uzasadnienia pytania prawnego – s. 2).

Sąd, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego¹⁶, stwierdza, iż 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” (uzasadnienie p.p., s. 2).

Zdaniem Sądu, przepis art. 13k ust. 1 u.d.p. jest zredagowany w sposób nieprecyzyjny, dopuszczający dowolną interpretację pojęcia „przejazd”, co umożliwia wielokrotne nakładanie kar za przejazd bez uiszczenia wymaganej opłaty elektronicznej w zależności od liczby urządzeń kontrolnych na płatnych odcinkach autostrad i dróg krajowych (tzw. "bramownic"), co stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Za niedopuszczalną i niezgodną z zasadą określoności kar uznaje Sąd sytuację, w której podmiot podlegający sankcji karnej jest zmuszony do doszukiwania się podstaw nałożenia kary w aktach innych niż ustawa. Tu Sąd – bez uzasadnionych powodów – wskazuje na rozporządzenie 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), wydane z upoważnienia art. 13l ust. 2 u.d.p.¹⁷, adresowanego do ministra właściwego do spraw transportu, do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych szczegółowego sposobu i zakresu kontroli prawidłowości

¹⁶ dot. wyroku TK z dnia 3.12.1996r., sygn. akt K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52

¹⁷ **Art. 13l. 1.** Do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, w tym kontroli używanego w pojeździe urządzenia, o którym mowa w art. 13i ust. 3, jeżeli jest ono wymagane, oraz nałożenia i pobierania kar pieniężnych, o których mowa w art. 13k, są uprawnieni:

- 1) funkcjonariusze Policji;
- 2) inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego;
- 3) naczelnicy urzędów celnych i dyrektorzy izb celnych;
- 4) funkcjonariusze Straży Granicznej.

2. Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb, sposób i zakres kontroli, o której mowa w ust. 1, uwzględniając technologię wykorzystaną w systemie elektronicznego poboru opłat elektronicznych.

uiszczenia opłaty elektronicznej, w tym kontroli używanego w pojeździe urządzenia, o którym mowa w art. 13i ust. 3 u.d.p. Jednocześnie Sąd stwierdza bowiem, że tak w delegacji ustawowej, jak i w powołanym rozporządzeniu brak jest odniesień do kwestii nakładania kar administracyjnych, o których stanowi art. 13k ust. 1 u.d.p.

Sąd uważa, iż materia regulująca odpowiedzialność administracyjną o charakterze karnym, „penalizująca niepożądane zdaniem ustawodawcy stany faktyczne powinna podlegać w całości, a więc również w zakresie przesłanek określających stronę przedmiotową naruszenia prawa regulacji ustawowej”. Skoro zatem sankcje administracyjne – stosowane automatycznie, z mocy ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, a ich istotą jest przymuszenie adresatów obowiązków prawnych do respektowania nałożonych przez ustawę nakazów i zakazów, przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku ich naruszenia, to tym bardziej ustanowiony przez ustawodawcę system nakładania tych kar oraz ich wysokość powinny respektować zasadę proporcjonalności, która szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Ustanowiona sankcja administracyjna winna być zatem niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, i spełniać warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej represji a niedogodnościami wynikającymi z jej stosowania ze względu na to, iż zawsze jest ingerencją prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki.

Pytający Sąd wskazał przy tym na niektóre regulacje prawa wspólnotowego [w tym m.in. rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz.U.U.E.L.1985.370.8) oraz rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE)

2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U.UE.L.2006.102.1)], na podstawie których państwa członkowskie mają zapewnić funkcjonowanie systemu proporcjonalnych kar, nakładanych na przedsiębiorstwa lub związanych z nimi spedytorów, nadawców ładunku, organizatorów wycieczek, głównych wykonawców, podwykonawców oraz agencje zatrudnienia kierowców za naruszenia przepisów dotyczących przewozu towarów oraz obowiązków w zakresie wykonywania transportu drogowego. Sąd powołał również wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie C-210/10, w którym Trybunał (pierwsza izba) miał rzekomo stwierdzić m.in., że „wymóg proporcjonalności ustanowiony w art. 19 ust. 1 i 4 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) nr 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 powinien być interpretowany w ten sposób, że sprzeciwia się on systemowi kar tego rodzaju, jaki został wprowadzony na mocy ustawy o drogach publicznych”.

Na marginesie warto dodać, iż zarówno powołane przez Sąd akty prawa europejskiego, jak i wskazane orzeczenie TSUE (mające za przedmiot wnioszek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez sąd krajowy w okręgu Hajdu-Bihar w Republice Węgierskiej w sprawie naruszenia przepisów dot. używania urządzeń rejestrujących czas pracy kierowców, tzw. wykresówek, w pojazdach ciężarowych) nie dotyczą problematyki kar za nierealizowanie obowiązku opłat za przejazd drogami płatnymi, lecz kar za naruszenia obowiązków w zakresie poprawy warunków pracy kierowców, obejmujących m.in. czas prowadzenia pojazdu i okresy odpoczynku kierowców, a zatem problematyki z zakresu objętego ustawą o transporcie drogowym, a nie ustawą o drogach publicznych.

Sąd zwraca uwagę na to, iż nowelizacja u.d.p., dokonując implementacji dyrektywy 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz.U.UE.L.2006.157.8), wdrożyła postanowienia art. 9a tej dyrektywy¹⁸, zobowiązującego Państwa Członkowskie do ustanowienia za naruszenie przepisów krajowych w sprawie opłat za przejazd sankcji odstraszających, ale także proporcjonalnych.

W ocenie Sądu, trudno uznać, aby wprowadzony przepisami tej nowelizacji u.d.p. „system sankcji oparty na dopuszczalności kumulowania kar za jeden przejazd - w zależności od liczby bramownic rejestrujących brak wniesienia opłaty elektronicznej spełniał założenie proporcjonalności”. Sąd uważa, iż wysokość przewidzianych kar „jest nieproporcjonalna do stopnia naruszenia prawa i do wysokości opłaty, za której nieuiszczenie kierujący jest karany”. WSA podnosi, że w taki sam sposób karani są ci kierujący, którzy w ogóle nie zamontowali urządzenia viaBOX i nie wpłacili środków na pokrycie kosztów opłat, jak i ci, którzy tych czynności dopełnili, a opłata z ich konta nie została pobrana z winy systemu, i uznaje, iż „zrównanie odpowiedzialności kierujących znajdujących się w różnych położeniach faktycznych jest sprzeczne z zasadą równości obywateli wobec prawa” i podważające „zaufanie obywateli do działania organów państwa” (cyt. z uzasadnienia p.p., s. 7).

Sąd, wskazując na treść art. 2 Konstytucji RP, stwierdza, iż przepis ten „wytycza kierunki rozwoju ustroju państwa i stanowi nakaz dla parlamentu, i aparatu państwowego, by jego działalność służyła realizacji tej zasady” (tj. zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej). W zasadzie tej bowiem wyrażona została „wola,

¹⁸ Artykuł 9a. Państwa Członkowskie ustalają odpowiednie kontrole i określają system sankcji stosowanych za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie niniejszej dyrektywy. Przyjmują one wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia wprowadzenia ich w życie. Ustanowione sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

aby państwem zarządzano zgodnie z prawem, by prawo stało ponad państwem, było wytyczną działania dla niego i dla społeczeństwa”. WSA uważa, że „[pe]nalizacja wysoką karą pieniężną zdarzeń, na których zaistnienie ukarany nie ma żadnego wpływu, jest sprzeczna z podstawową ideą sprawiedliwości oraz aksjologią, o którą oparty jest system prawny demokratycznego państwa”.

Zdaniem składu orzekającego, kwestionowany przepis „przerzuca na kierujących pojazdami samochodowymi ciężar odpowiedzialności za prawidłowe działanie systemu viaTOLL, zarządzanego przez Kapsch Telematic Services sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, na które nie mają oni żadnego wpływu”, albowiem „dyspozycja ww. artykułu ustawy przewiduje konieczność nałożenia na kierującego kary pieniężnej w każdym wypadku, gdy opłata za przejazd po drodze krajowej nie zostanie uiszczona, tj. również wówczas, gdy fakt jej nieuiszczenia wynika z zaniechania pobrania opłaty z konta użytkownika przez wadliwie działający system elektroniczny”. Ustawa nie przewiduje bowiem „możliwości uwolnienia się przez kierującego od odpowiedzialności za nieuiszczenie opłaty wówczas, gdy na brak jej pobrania nie miał on żadnego wpływu”.

W ocenie Sądu, „karanie kierującego jest zatem oderwane od stopnia jego zawinienia czy przyczynienia się do powstania naruszenia. Jednocześnie użytkownicy dróg publicznych stawiani są w sytuacji ciągłego zagrożenia możliwością nałożenia kary, skoro nie mogą pozostawać w zaufaniu do systemu, który opłaty pobiera”.

Według pytającego Sądu, „[p]rzedstawione okoliczności regulowane ustawowo mogą być skorygowane jedynie orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, bowiem nawet wnikliwe zbadanie każdej sprawy, pod kątem wskazanych kryteriów, wynikających nie tylko z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ale także prawa europejskiego, sprowadzi się jedynie do - niejako automatycznego - porównania decyzji z odpowiednią sankcją karno-administracyjną i akceptowania tym samym działania organów administracji”.

Ocena tak sformułowanych zarzutów Sądu, w kontekście niezgodności zakwestionowanych regulacji z przywołanym wzorcem kontroli konstytucyjnej, pozwala na wniosek, że istota problemu konstytucyjnego, wskazanego przez Sąd, wyraża się w naruszającej standardy konstytucyjne nieadekwatności, czy inaczej – nieproporcjonalności, wkroczenia ustawodawcy w sferę praw i wolności określonej grupy podmiotów, gdyż sankcja określona w zakwestionowanym przepisie, nakładana na tę grupę adresatów obowiązku prawnego, oparta o sztywną karę pieniężną przy znacznym stopniu jej dolegliwości, zwłaszcza przez jej multiplikowanie, jest nieproporcjonalna w relacji z celem regulacji oraz ciężarem gatunkowym naruszenia prawa, które sankcjonuje.

Sąd uważa, iż wprowadzenie takiego reżimu odpowiedzialności administracyjnej ma charakter *stricte* represyjny, zbliżony do odpowiedzialności karnej (Sąd podnosi bowiem argument „penalizacji” zachowania polegającego na naruszeniu obowiązku), ale równocześnie pozbawiającej podmiot, poddany tej odpowiedzialności, gwarancji konstytucyjnych, przewidzianych dla postępowania *stricte* represyjnego, a zatem – dla postępowania karnego.

Wskazywać ma na to zwłaszcza, przewidziana w kwestionowanym przepisie, formuła odpowiedzialności co prawda o obiektywnym, jednakowoż - wręcz absolutnym charakterze, której zastosowanie zmusza organ administracji przy wymierzaniu kary pieniężnej do pełnego automatyzmu w obciążaniu popełniającego delikt administracyjny, bez względu na przyczyny zaistnienia naruszenia prawa i ciężar tego naruszenia. Za poglądem o niezgodności z Konstytucją kwestionowanej regulacji miałyby świadczyć trzy podstawowe kwestie - przepis art. 13k ust. 1 u.d.p. nie tylko pozwala na zwielokrotnienie kary za to samo naruszenie obowiązku ustawowego, polegające na jej nałożeniu na kierującego pojazdem za przejazd bez opłaty elektronicznej kolejnego odcinka (między kolejnymi bramownicami) tej samej drogi krajowej, ale

również nakazuje obligatoryjne ukaranie tylko kierowcy, a nie podmiotu, będącego „korzystającym z drogi”, a więc przedsiębiorcy wykonującego działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego, zaś wymierzana kara nie jest miarkowana w zależności od stopnia przewinienia.

WSA podnosi, iż poddanie analizie konstytucyjności, w kontekście przywołanego wzorca kontroli, treści normatywnej art. 13k ust. 1 u.d.p., a w konsekwencji - udzielenie odpowiedzi na postawione Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed tymże Sądem w związku z rozpatrywaniem skargi na decyzję administracyjną o utrzymaniu w mocy decyzji o wymierzeniu skarżącemu kary pieniężnej w wysokości 3.000 zł.

Przed merytorycznym ustosunkowaniem się do wątpliwości podniesionych w pytaniu prawnym WSA, rozważenia w pierwszej kolejności wymaga kwestia, czy zostały spełnione wszystkie warunki dopuszczalności pytania prawnego, określone w art. 193 Konstytucji¹⁹, tzn. czy od wyjaśnienia poruszonych przez Sąd zagadnień prawnych zależy rozstrzygnięcie zawisłej przed tym Sądem sprawy, na tle której zapadło postanowienie o zwróceniu się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

Materią pytania, które musi być skonstruowane w oparciu o przesłanki: podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną, powinna być zawsze wątpliwość występująca w toku konkretnego postępowania, od wyjaśnienia której zależy wynik tego postępowania. Regulację o treści tożsamej z art. 193 Konstytucji

¹⁹ Art. 193. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

zawiera także art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)²⁰.

Przesłanka podmiotowa oznacza, że organem, który może zwrócić się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, jest każdy sąd, i w niniejszej sprawie została ona spełniona.

Przedmiotem zaś pytania prawnego (przesłanka przedmiotowa) – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07 – musi być przepis, którego zgodność z określonym wzorcem wpływa na treść rozstrzygnięcia przez sąd konkretnej sprawy.²¹

Wymaganie z kolei powiązania pytania prawnego z danym postępowaniem (przesłanka funkcjonalna) ma charakter bezwzględny. Jego istnienie jest warunkiem koniecznym dla wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego.

Konieczność spełnienia wymienionych kryteriów determinuje następnie wymóg, by pytanie prawne obejmowało tylko takie regulacje, wobec których sąd może sformułować konkretne zarzuty co do ich zgodności z Konstytucją i potrafi przedstawić argumenty uzasadniające wątpliwości sądu.

W powołanym wyżej postanowieniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził: *„Wątpliwości sędziów co do zasadności, słuszności lub skuteczności istniejących rozwiązań nie mogą być rozpatrywane w ramach pytań prawnych (por. postanowienie z 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01). Pytanie prawne musi spełniać wymogi pisma procesowego, zgodnie z art. 32 ustawy o TK. W pytaniu należy wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz uzasadnienie. Sąd pytający musi również wykazać relewantność pytania prawnego, a więc uzasadnić, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie*

²⁰ Art. 3. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

²¹ postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22.10.2007 r. sygn. akt P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118

zostało przedstawione. Sąd pytający powinien wyczerpująco ująć rozważania prawne, tak by należycie uzasadnić sformułowane zarzuty.”²².

W ocenie pytającego Sądu, istnieje ścisła zależność pomiędzy odpowiedzią na sformułowane przezeń pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy, w toku rozpoznawania której pojawiła się wątpliwość co do poprawności konstytucyjnej regulacji zawartej nie tylko w pkt. 1 ust. 1 w art. 13k u.d.p., ale obejmującej cały ust. 1.

Ewentualne uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności tej normy skutkowałoby (aczkolwiek Sąd o tym nie wspomina) uwzględnieniem przez WSA żądania skargi wniesionej w rozpoznawanej sprawie, wobec zastosowania jako podstawy rozstrzygnięcia administracyjnego przepisów konstytucyjnie wadliwych.

Zawisła przed WSA sprawa dotyczy jednak wyłącznie nałożenia na podstawie art. 13 ust. 1 u.d.p. administracyjnej kary pieniężnej, przewidzianej w pkt 1 tego ustępu. W związku z czym, rozważania dotyczące możliwego zaistnienia przesłanki funkcjonalnej, można odnieść *in casu* do kwestionowanego przepisu, ale tylko w takim zakresie, w jakim określa on sankcję za delikt administracyjny polegający na kontynuowaniu przejazdu bez dokonania opłaty elektronicznej w wymaganej wysokości, a nie kary za częściowe uiszczenie tej opłaty.

Z formalnego punktu widzenia, poza zakresem spełnienia tej przesłanki, a więc poza zakresem dopuszczalności pytania prawnego, pozostaje zatem kwestia konstytucyjności określenia sankcji w odniesieniu do częściowego niewykonywania obowiązków w zakresie opłaty (inaczej – dokonania opłaty w niepełnej wysokości).

Należy podkreślić, iż ocena spełnienia przesłanki funkcjonalnej wymaga każdorazowo odwołania się do okoliczności faktycznych sprawy, w związku z

²² *ibidem*

którą zostało przedstawione pytanie prawne. Po przeprowadzeniu analizy tych okoliczności oraz regulacji prawnej związanej z przedmiotem sporu, tak w kontekście sformułowanych przez Sąd wobec tej regulacji zarzutów, jak i w kontekście niezbędności ich konstytucyjnej kontroli dla wydania orzeczenia, uprawnione wydaje się stwierdzenie, że w rozpoznawanej sprawie nie istnieje bezpośrednia zależność pomiędzy odpowiedzią na sformułowane pytanie prawne a możliwością rozstrzygnięcia sprawy, w toku rozpoznawania której pojawiła się wątpliwość co do poprawności konstytucyjnej kwestionowanych regulacji. Nawet, gdyby takowa zależność zaistniała, to w istocie byłaby możliwa co do węższego zakresu normowania niż ten, który został wskazany przez pytający Sąd.

Trudno zwłaszcza dostrzec bezpośrednią i wyraźną zależność pomiędzy odpowiedzią na tak zadane pytanie prawne – w sposób, w który uczynił to WSA w Warszawie, formułując zarzuty wobec wskazanej w *petitum* pytania regulacji oraz definiując problem konstytucyjny, zwłaszcza zaś podnosząc argumenty, które zostały zreasumowane powyżej - a realną możliwością rozstrzygnięcia sprawy, w toku rozpoznawania której pojawiła się wątpliwość w kwestii poprawności konstytucyjnej kwestionowanego przepisu ustawy o drogach publicznych.

Materia sprawy, zawisłej przed Sądem pytającym, nie wydaje się wskazywać na to, iż udzielona przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedź na przedstawione przez Sąd pytanie prawne - dotyczące przepisu, będącego podstawą rozstrzygnięcia organu administracji, które na skutek wniesienia skargi zostało poddane kontroli pytającego Sądu - może mieć istotny wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie zawisłej sprawy.

W przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu pytaniu prawnym brak jest dostatecznej argumentacji, która przekonywałaby o niemożności wyrokowania przez Sąd bez wdrożenia kontroli konstytucyjności przepisu.

Odczytanie pytania prawnego w świetle stanu faktycznego sprawy pozwala na wniosek, że Sąd pyta - co prawda - o ocenę kwestionowanego przepisu co do zgodności ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym, ale nie w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy.

Sformułowanie pytania prawnego do Sądu Konstytucyjnego znajduje zaś uzasadnienie tylko wówczas, gdy sąd pytający nie ma innej możliwości rozstrzygnięcia sprawy niż uzyskanie odpowiedzi na postawione pytanie prawne, a więc gdy niemożliwa jest wykładnia zakwestionowanego przepisu w zgodzie z Konstytucją. Pytanie prawne nie może być bowiem traktowane jako środek służący do usuwania wątpliwości co do słuszności decyzji ustawodawcy czy chociażby - do uzyskania wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w praktyce orzeczniczej.²³

Skład sądu, który ma wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, powinien w pierwszej kolejności, we własnym zakresie, zmierzać do jej wyjaśnienia, i - posługując się dostępnymi metodami wykładni - dokonać takiej prokonstytucyjnej interpretacji, która umożliwi rozstrzygnięcie sprawy. Dopiero gdy te starania zakończą się niepowodzeniem, powstaje konieczność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego. Trybunał Konstytucyjny nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości²⁴.

W postanowieniu z dnia 17 listopada 2009 r., w sprawie P 15/07, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na nieodzowność uwzględnienia, w pierwszej kolejności, dotychczasowego dorobku orzecznictwa sądowego.²⁵

W omawianym przypadku dotyczy to przede wszystkim dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych, w tym m.in. Wojewódzkiego Sądu

²³ zob. postanowienia TK: - z dnia 14.01.2009 r., sygn. akt P 13/07, OTK ZU nr 1/A/2009 r., poz. 5; z dnia 21.10.2009 r., sygn. P 31/07, OTK ZU nr 9/A/2009 r., poz. 144

²⁴ zob. postanowienie TK w sprawie P 31/07, wym. w przyp. 21, oraz postanowienie TK z dnia 12.02.2008 r., sygn. P 62/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 17

²⁵ zob. postanowienie TK z dnia 17.11.2009 r., sygn. P 15/07, OTK ZU Nr 10/A/2009, poz. 156

Administracyjnego w Warszawie, który orzekał kilkakrotnie w sprawach dotyczących odpowiedzialności użytkowników dróg za przejazdy pojazdami samochodowymi i o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 t bez uiszczenia opłaty elektronicznej²⁶.

W żadnym z tych orzeczeń WSA w Warszawie nie wyrażał wątpliwości co do niezgodności omawianej regulacji z Konstytucją, w zakresie, w jakim niezgodność tę widzi pytający Sąd w niniejszej sprawie (aczkolwiek zarzut niekonstytucyjności przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia organu administracji był podnoszony - m.in. w aspekcie niezgodności z art. 2 Konstytucji RP - przez strony skarżące w sprawach o sygn. akt VI SA/Wa 2234/11 i VI SA/Wa 2312/11, przy czym w pierwszej z tych spraw strona skarżąca domagała się wręcz sformułowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego), nie dostrzegł także sprzeczności między normami prawa krajowego a normami prawa wspólnotowego ani nie uznał przepisów ustawy o drogach publicznych, dotyczących opłaty elektronicznej, za niejasne i niejednoznaczne, a ich interpretację za budzącą zastrzeżenia.

Należy podkreślić, iż w wyroku z dnia 20 marca 2013 r., w sprawie o sygn. akt VI SA/Wa 2701/12, WSA w Warszawie dokonał istotnej, prokonstytucyjnej interpretacji przepisu art. 13k ust. 1 u.d.p., stwierdzając, iż *„nieuprawniony jest (...) sposób rozumienia ww. 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. Wykładnia językowa przepisu art. 13k ust. 1 prowadzi do wniosku, że karze podlega >>przejazd po drodze krajowej<<. Przepis ten nie przewiduje możliwości wielokrotnego wymierzenia kary za jeden przejazd*

²⁶ wyroki WSA w Warszawie: z dnia 22.01.2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 2234/11, baza LEX nr 1139795; z dnia 6.02.2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 2149/11, baza LEX nr 1139788; z dnia 2.03.2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 2087/11, baza LEX nr 1146210; z dnia 16.05.2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 2225/11, baza LEX nr 1359858; z dnia 4.07.2012 r., sygn. akt VI Wa 2312/11, baza LEX nr 1352664; z dnia 31.01.2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 1861/12, baza LEX nr 1326733; z dnia 20.03.2013r., sygn. akt VI SA/Wa 2701/12, baza LEX nr 1321634

danym odcinkiem drogi. Zastosowanie tego rodzaju kary musiałoby mieć swoje wyraźne umocowanie w prawie. Z uwagi zaś na sankcyjny charakter przepisu art. 13k ust. 1 nie jest, zdaniem Sądu >>dopuszczalne stosowanie dowolnej wykładni orzekającej<<”²⁷.

Sąd w cytowanym wyżej orzeczeniu wypowiedział się zatem w jednej z kluczowych kwestii, które podnosi pytający Sąd w niniejszej sprawie, a które miałyby wskazywać na niekonstytucyjność tej regulacji – mianowicie dopuszczalności wielokrotnego wymierzenia kary za przejazd jednym płatnym odcinkiem drogi.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na stan faktyczny sprawy zawisłej przed pytającym Sądem i będący tłem skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego. Postępowanie to dotyczy mianowicie skargi na decyzję GITD z dnia listopada 2012 r. (znak: j.w.) o utrzymaniu w mocy wcześniejszej decyzji tego organu z dnia października 2011 r. **w sprawie jednokrotnego przejazdu, bez uiszczenia opłaty elektronicznej, na odcinku drogi krajowej nr w dniu października 2011 r., co zostało zarejestrowane o godz. przez bramownicę posiadającą oznaczenia:**

Decyzją tą kierujący pojazdem M J. został ukarany jednokrotną karą pieniężną w kwocie 3000 zł.

Tak więc zarzut, iż przepis art. 13k ust. 1 u.d.p. pozwala na nieuprawnioną multiplikację odpowiedzialności za jeden delikt administracyjny, albowiem taka interpretacja przeważa w orzecznictwie organów administracji, **nawet gdyby zasługiwał na uwzględnienie, nie dotyczy stanu faktycznego i prawnego tej konkretnej sprawy, a zatem rozstrzygnięcie w kwestii ewentualnej sprzeczności ze standardami konstytucyjnymi tego przepisu nie ma nie tylko zasadniczego, ale i żadnego znaczenia dla wyrokowania w tej sprawie.**

²⁷ zob. przyp. 26

Warto również dodać, że w innej z wymienionych wyżej spraw, tj. w sprawie o sygn. akt VI SA/Wa 2234/11, WSA w Warszawie wyraził pogląd, iż obowiązek uiszczania opłat elektronicznych *„dotyczy wszystkich użytkowników dróg”*, za przejazd po których należy uiszczać takową opłatę, a sposób realizacji tego obowiązku przyjęty w ustawie i akcie wykonawczym (r.w.o.e.) stanowi *„kolejny przejaw równości obywateli”* wobec prawa. W sprawie zaś o sygn. akt VI SA/Wa 2149/11 (w wyroku z dnia 6 lutego 2012 r.) Sąd ten stwierdził, iż *„kierujący pojazdami samochodowymi mają bezwzględny obowiązek znajomości podstawowego zakresu przepisów dotyczących korzystania z dróg publicznych”*, a skoro z tych przepisów wynika obowiązek posiadania urządzenia do poboru opłat elektronicznych, to obowiązek ten *„jest obowiązkiem o charakterze bezwzględnym”*²⁸.

Zarówno to orzeczenie, jak i treść uzasadnień niektórych innych, powołanych wyżej, wyroków WSA w Warszawie wskazują kierunek interpretacji przepisu sankcjonującego – art. 13k ust. 1 u.d.p. w zestawieniu z przepisem sankcjonowanym – art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. (kreującym materialny obowiązek ponoszenia opłaty za przejazd drogą płatną), w związku z kolejnym zarzutem adresowanym do kwestionowanej przez Sąd regulacji, a mianowicie do automatyzmu wymierzania kary pieniężnej nią przewidzianej, z powodu braku możliwości miarkowania kary czy też ewentualności wyłączenia odpowiedzialności administracyjnej i odstąpienia od wymierzenia kary ze względu na niesprawność urządzenia pokładowego bądź inne przyczyny nieuiszczenia przez kierującego pojazdem opłaty elektronicznej, niezależne od użytkownika drogi. Brak sprawnego, umożliwiającego pobranie opłaty urządzenia viaBOX stanowi bowiem immanentną przeszkodę w kontynuowaniu przejazdu i realizacji obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, co wynika

²⁸ j.w.

wprost z powoływanego wcześniej art. 13i ust. 4b u.d.p.²⁹, a zatem przepisu niekwestionowanego przez pytający Sąd.

Skoro obowiązek posiadania sprawnego urządzenia do poboru opłat elektronicznych jest obowiązkiem o charakterze bezwzględny, to organ kontroli transportu drogowego, stwierdzając wady takiego urządzenia, zobligowany był do nałożenia kary pieniężnej. Argumentacja skarżącego, dotycząca kwestii braku zawinienia po jego stronie, nie może mieć w zawisłej przed Sądem sprawie istotnego znaczenia.

Rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy przez Sąd nie zależy także od wyniku oceny kwestionowanego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny w kontekście kolejnego zarzutu wytoczonego przez pytający Sąd, iż przepis ten nakazuje karanie jedynie kierowcy pojazdu, który wykonuje fizycznie przejazd w ramach przewozu czy transportu, tj. w tym kierującego pojazdem na rzecz przedsiębiorcy, podczas gdy nie podlega karze ów przedsiębiorca, na którego rzecz przewóz jest wykonywany (chyba że sam jest kierującym pojazdem). Zarzut ten w omawianej sprawie ma więc charakter wyraźnie abstrakcyjny.

Nie budzi bowiem jakichkolwiek wątpliwości, iż w niniejszej sprawie adresatem obowiązku uiszczenia e-myta i podmiotem odpowiedzialnym za przejazd pojazdem bez uiszczenia tej opłaty był skarżący, który został ukarany jako „kierujący pojazdem”, ale będący równocześnie podmiotem wykonującym działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego (jak wynika z uzupełnienia uzasadnienia Sądu – str. 2, skarżący w toku postępowania kontrolnego ITD oświadczył, że jest właścicielem firmy przewozowej i to on prowadził pojazd we wskazanych przez stacje kontrolne dniach i godzinach). **Odpowiedź zatem na pytanie Sądu niczego w sytuacji prawnej skarżącego nie zmienia.**

²⁹ zob. przyp. 8

Istotnej przeszkody w rozstrzygnięciu przez Sąd zawisłej przed Nim sprawy nie stanowi więc występowanie wskazanych przez ten Sąd abstrakcyjnych problemów niespełnienia standardów konstytucyjnych przez regulację będącą podstawą rozstrzygnięcia GITD, lecz jest nią niepodjęcie przez tenże Sąd stosownej analizy stanu faktycznego sprawy.

Z uzasadnienia pytania prawnego nie wynika wszakże, aby u podstaw przedstawionych wątpliwości leżał zamiar całkowitego usunięcia kwestionowanego przepisu z obrotu prawnego, a jedynie stwierdzenie jego ewentualnej niekonstytucyjności w przedstawionym przez Sąd zakresie, o czym była wyżej mowa.

Ponadto warto dodać, iż wydanie wyroku o zakresowej niekonstytucyjności zakwestionowanego przez Sąd przepisu byłoby i tak zbędne, jako że jego znaczenie normatywne (zwłaszcza w aspektach wskazanych w pytaniu prawnym) można ustalić w drodze wykładni, a taki obowiązek spoczywa na organie stosującym prawo. Przykładem realizacji tego obowiązku interpretacyjnego są powołane wyżej rozstrzygnięcia sądowoadministracyjne.

Analiza argumentów Sądu, uzasadniających konieczność wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania i skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego, pozwala tedy na wniosek, iż Sąd, występując z pytaniem prawnym w niniejszej sprawie i zmierzając do skonfrontowania przed Trybunałem zakwestionowanego przezeń przepisu z konkretnym wzorcem konstytucyjnym, w rzeczywistości domaga się potwierdzenia trafności własnej, negatywnej oceny rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę. Przedmiotem zaś rozważań, w kontekście argumentów pytania prawnego, stałaby się wówczas nie tyle treść normatywna przepisu, który jednoznacznie i wyraźnie określa przesłanki przedmiotowe i podmiotowe nałożenia kary administracyjnej, a nawet nie zagadnienie z zakresu jego

stosowania, lecz – wynikająca z subiektywnej oceny pytającego Sądu – nieracjonalność czy wręcz nietrafność decyzji ustawodawczej.

Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż nie jest organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Zadaniem Trybunału jest bowiem ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie naruszają norm i wartości konstytucyjnych. W procesie ustanawiania norm reglamentujących określone prawo lub wolność winien on uwzględnić konsekwencje przyjętych standardów demokracji zarówno w płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej³⁰.

W świetle powyższego niezrozumiałym wydaje się to, iż Sąd nie podjął próby własnej – aczkolwiek uwzględniającej, zaprezentowany wyżej jedynie w niewielkim zakresie, bogaty dorobek orzecniczy dotyczący problematyki stosowania kwestionowanego przepisu – interpretacji tegoż przepisu w kontekście stanu dowodowego sprawy, lecz bezkrytycznie uwzględnił wniosek skarżącego o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

Warto także dodać, iż przytoczone przez Sąd argumenty, mające wskazywać na niekonstytucyjność zakwestionowanej regulacji, w aspekcie słuszności jej wprowadzenia w określonym kształcie do porządku prawnego, nie pozwalają na obalenie domniemania konstytucyjności unormowania zawartego art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p., w kontekście zasad: określoności przepisów prawa oraz proporcjonalności wkroczenia ustawodawcy w sferę praw jednostki.

Stwierdzenie niezgodności przepisu z Konstytucją ze względu na brak określoności czy precyzji możliwe jest wówczas, gdy ustawodawca przekroczył

³⁰ zob. wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2

w sposób drastyczny zakres przysługującej mu swobody legislacyjnej, a naruszenie zasad i wartości konstytucyjnych jest ewidentne. Tymczasem, pytający Sąd nie podniósł chociażby argumentów, które wskazywałyby, że jakiegokolwiek rozbieżności w orzecznictwie sądowym czy administracyjnym, na tle zaskarżonego przepisu, mają właśnie taki charakter.

Pytanie prawne, obliczone jedynie na potwierdzenie krytycznej oceny Sądu wobec wskazanej w tym pytaniu regulacji, a więc dokonanie recenzji racjonalności decyzji ustawodawcy, wskazuje na postulat kontroli abstrakcyjnej, a nie na związek udzielonej odpowiedzi z rozstrzyganą sprawą.

To zaś pozwala wyłącznie na krytyczną ocenę decyzji Sądu o skierowaniu do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego, bowiem nie spełnia to pytanie kryterium dopuszczalności jego skierowania pod rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, i w konsekwencji uprawnia do wniosku o niedopuszczalności udzielenia nań odpowiedzi.

Wnoszę więc jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

Niezależnie od powyższego warto odnieść się do kilku istotnych problemów, które, aczkolwiek mają charakter abstrakcyjny w relacji do przyszłego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie przez Sąd, to jednak mogą wywoływać pewne kontrowersje przy stosowaniu represji administracyjnej wobec „kierujących pojazdami” za przejazdu bez uiszczenia opłaty elektronicznej w takiej sytuacji, gdy brak tej opłaty następuje z winy podmiotu będącego realnym użytkownikiem drogi wówczas, gdy kierujący pojazdem wykonuje przejazd na rzecz przedsiębiorcy, prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego.

Klauzula demokratycznego państwa prawnego, zawarta w art. 2 Konstytucji RP, jak stwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia

25 listopada 1997 r., w sprawie o sygn. K. 26/97, stanowi „zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprowadzić nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanym tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter (...), a ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.”³¹

Do cech określanych cechami „substancjalnymi” państwa prawnego należy m.in. bezpieczeństwo prawne, pewność obrotu prawnego, poszanowanie praw nabytych, dopuszczalność ingerencji państwa w sferę wolności obywateli, w tym takiej jak ingerencja o charakterze represyjnym, która może nastąpić wyłącznie na podstawie rozwiązania ustawowego, z poszanowaniem zasady proporcjonalności tej ingerencji.

Niewątpliwie za ingerencję o charakterze także represyjnym należy uznać sankcję administracyjną, która w prawie administracyjnym odgrywa niezwykle ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnianie.

W doktrynie prawa administracyjnego uważa się, że akty administracyjne, aby były skuteczne, powinny być wyposażone w sankcje. Organ administracyjny musi posiadać środki do realizacji swojej woli, w postaci przymusu administracyjnego, w przeciwnym bowiem razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe³².

Zapewnienie funkcjonowania sprawnego państwa wymaga stanowienia przez ustawodawcę takich norm prawnych, które - jako powinności

³¹ wyrok TK z dnia 25.11.1997 r., sygn. akt K. 26/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 64.

³² zob. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze”, zeszyt 4/2003, s. 123

podejmowania określonych działań – regulowałyby obowiązki prawne jednostek w różnych dziedzinach życia społecznego. Z tego powodu nie zawsze muszą zawierać regulacje korzystne z punktu widzenia partykularnych interesów jednostki, ale obiektywnie konieczne z punktu widzenia interesu publicznego.

Zawarcie w normach prawnych różnego rodzaju obowiązków określonego zachowania się (takim w omawianej sprawie jest obowiązek ponoszenia opłaty za przejazd płatnymi odcinkami dróg krajowych i autostrad) powoduje, że stają się one normami sankcjonowanymi, z którymi z kolei sprzężone są normy sankcjonujące (tu: kwestionowany przez Sąd przepis), nakazujące właściwym organom państwa wymierzanie sankcji wobec adresatów tych pierwszych, gdy owi adresaci postępują w sposób sprzeczny z dyspozycją normy sankcjonowanej.

W piśmiennictwie uważa się, iż wybór formuły rozwiązania w kwestii odpowiedzialności za naruszenia prawa należy zawsze do ustawodawcy, który przesądza ostatecznie o reżimie prawnym sankcji.³³ Ustawodawca, ustanawiając sankcje administracyjne, posługuje się przymusem, zmuszając adresatów norm prawnych do oczekiwanego przez siebie zachowania pod groźbą zastosowania przez upoważnione organy środków represji.

Granica pomiędzy deliktem administracyjnym i – będącą jego konsekwencją – karą administracyjną a czynem zabronionym przez prawo karne, uznawanym za przestępstwo lub wykroczenie, jest dość płynna i wyznaczenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej. Istota określonego reżimu kary pieniężnej tkwi jednakże w funkcjach, które spełniają obie formy represji stosowanej przez organy państwa.

Porównując charakter sankcji karnej i administracyjnej można wyprowadzić wniosek, że klasyczną właściwością prawa administracyjnego jest związanie sankcji administracyjnych z funkcją usuwania skutków naruszenia

³³ por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 159 – 160

prawa i przywracania stanu zgodnego z prawem, przy czym sposób przywrócenia stanu zgodnego z prawem ma być możliwie najmniej dolegliwy, ponieważ istotą tej sankcji nie jest celowe, programowe zadawanie dolegliwości, lecz przywracanie praworządnego stanu rzeczy, zagwarantowanie bezpieczeństwa dóbr prawnych i tą drogą regulowanie stosunków społecznych. Kryterium tej klasyfikacji nie powinna być natomiast zakładana przez ustawodawcę funkcja, zwłaszcza dekodowana z ustawowego zaszeregowania sankcji. Dodatkowym czynnikiem identyfikacji sankcji karnej - ściśle związanym z kryterium dolegliwości jest funkcja retrybucyjna i cel w postaci prewencji generalnej sprowadzający się do powstrzymywania innych podmiotów od naruszenia prawa. Wskazana funkcja i cel realizowane są w zasadzie w każdym wypadku, w którym sankcja stopniem dolegliwości wykracza poza zakres niezbędny dla restytucji czy też zapobieżenia powstaniu określonego stanu rzeczy ocenianego przez ustawodawcę jako naganny.³⁴

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ani zasady, ani konstytucyjna podstawa orzekania kar administracyjnych również nie zostały zakwestionowane. Wyrażony został pogląd, że kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Pogląd ten jest zgodny ze stanowiskiem przedstawicieli doktryny, którzy, co prawda, nie wykluczają, iż administracyjne kary pieniężne – czy szerzej: sankcje administracyjne – mogą spełniać także inne cele, w tym cel represyjny, jednakże, jak podkreślają, celem pierwszoplanowym kar administracyjnych „*jest funkcja ochronna dla porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, restytucyjna, a na końcu ewentualnie represyjna*”.³⁵

³⁴ por. P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Kraków 2008, s. 65 i n.

³⁵ I. Niżnik- Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym* [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 136

Administracyjna kara pieniężna jest nakładana: po pierwsze - nie tylko na osoby fizyczne, ale także na jednostki organizacyjne posiadające podmiotowość administracyjnoprawną, po drugie - w decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego, po trzecie wreszcie - w decyzji wydawanej po przeprowadzeniu postępowania normowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie jest wymierzana tak jak kara za przestępstwo, tj. w imieniu państwa, przez niezawisły sąd, w specjalnym, uregulowanym przez prawo postępowaniu, w którym gwarantuje się osobom oskarżonym przestrzeganie praw obywatelskich wynikających z art. 42 Konstytucji³⁶. Jest reakcją uprawnionego organu administracji na inne niż przestępstwo czy wykroczenie naruszenie określonego porządku prawnego, aczkolwiek podobnie godzi w zasoby finansowe podmiotu naruszającego obowiązki administracyjne.

Administracyjną karę pieniężną należy tedy uznać za środek represyjny dla podmiotu naruszającego normę sankcjonowaną zdecydowanie mniej dolegliwy (niezależnie od dolegliwości finansowej) niż kara wymierzona przez sąd, w wyniku skazania sprawcy w procesie karnym, zwłaszcza w zakresie skutków prawnych skazania.

W Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91)1 dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych, przyjętej w dniu 13 lutego 1991 r., instytucja kar pieniężnych i wymierzania przez organy administracji publicznej sankcji administracyjnych nie została podważona. Komitet uznał, iż władze administracyjne korzystają ze znacznych kompetencji sankcyjnych, co wynika ze wzrostu zadań administracyjnych państwa, a także widocznej tendencji w kierunku dekryminalizacji niektórych postaci bezprawnych

³⁶ Art. 42. 1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

2. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego вина nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

zachowań³⁷.

Rekomendacja ta ustanawia pewne zasady odpowiedzialności karnoadministracyjnej, w tym konieczność ustalenia przez prawo okoliczności, w których takie kary mogą być nakładane, obowiązek przeprowadzenia w rozsądnym czasie postępowania administracyjnego, którego efektem jest zastosowanie kary, oraz zapewnienie kontroli legalności przez prawnie ustanowiony, niezawisły i bezstronny sąd. Wybór formy organizacyjnej sądu stanowi natomiast domenę ustawodawcy.

Szereg istotnych poglądów dotyczących problematyki stosowania kar pieniężnych w trybie pozasądowym sformułowano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Administracyjne kary pieniężne – jak uznał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 1 marca 1994 r., w sprawie U 7/93, a więc zapadłym jeszcze pod rządami poprzednich norm konstytucyjnych – *„są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz Państwa”*³⁸.

W wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., w sprawie o sygn. akt P. 2/98, Trybunał zwrócił uwagę na konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej: *„Art. 83 konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku”*³⁹.

W wyroku z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04, dotyczącym charakteru prawnego *„opłaty manipulacyjnej dodatkowej”*, przewidzianej w art. 276 § 2 uchylonej już ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802 ze zm.), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż *„odpowiedzialność karnoadministracyjna to odpowiedzialność typu represyjno-*

³⁷ zob. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129 i n, także: E. Kruk, *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej i karnej*, [w:] Studia i artykuły, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 4(37)/2011, s. 53-61

³⁸ orzeczenie TK z dnia 1.03.1994 r., sygn. akt U 7/93, OTK ZU Nr 1/1994, poz. 5

³⁹ wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2

porządkowego, będąca przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach, jakie zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne”⁴⁰.

Zdaniem Trybunału, który powołał się w tej kwestii na poglądy doktryny⁴¹, finansowa odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny i opiera się na samym fakcie naruszenia, może więc posługiwać się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej. Ma zastosowanie do osób fizycznych, prawnych oraz jednostek nieposiadających osobowości prawnej.

W wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r., w sprawie o sygn. akt P 19/06, na który to wyrok m.in. powołuje się pytający Sąd, Trybunał Konstytucyjny potwierdził pogląd wyrażony wcześniej w swoim orzecznictwie: *„o środkach represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne, a to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. Kary pieniężne mogą być także konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej, która może być poddana kontroli sądownictwa administracyjnego”*, uznając, iż *„[n]ie ma (...) przeszkód, aby za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach, np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym.”*⁴²

Należy zauważyć, iż w sprawie P 19/06 Trybunał Konstytucyjny uznał, że swoboda ustawodawcy przy kształtowaniu zasad odpowiedzialności za konkretne zachowania, które traktuje jako niepożądane dla porządku prawnego, nie jest jednak nieograniczona, albowiem *„Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego z zasadą państwa prawnego na czele, oraz praw i wolności*

⁴⁰ wyrok TK z dnia 24.01.2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU 1/A/2006, poz. 6

⁴¹ zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 150-196 i i powołana tam uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5.09.1995 r., sygn. III AZP 16/95, a także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14.10.1998 r., sygn. akt IV SA 1792/96; z dnia 7.12.1994 r., sygn. akt SA/Lu 49/94; z 5 czerwca 2001 r., sygn. akt III SA 2661/00

⁴² wyrok TK z dnia 15.01.2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK ZU Nr 1/A/2007, poz. 2

jednostki”, zaś „[u]stawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować (...) zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych (...)”⁴³.

W związku z faktem, że przedmiotem wątpliwości podnoszonych przez WSA w niniejszej sprawie (podobnie jak w sprawie o sygn. P 19/06) jest przepis nakładający karę pieniężną za niewywiązanie się z obowiązku administracyjnego, i to wątpliwości co do niezgodności z tym samym wzorcem kontroli, w aspekcie naruszenia zasad wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego (m.in. przez to, iż art. 13k ust. 1 u.d.p. przewiduje automatyzm w stosowaniu sankcji za niepożądane prawnie zachowanie, wyrażające się w niewykonaniu nałożonego ustawą obowiązku prawnego, i nie pozwala zindywidualizować nadmiernie dolegliwej represji), uprawniony staje się wniosek, iż rozważania w kwestii dochowania przez ustawodawcę standardów konstytucyjnych i oceny Trybunału Konstytucyjnego w kontekście tego samego wzorca kontroli konstytucyjnej można odnieść do zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł bowiem niewątpliwie ingerencyjny charakter kar pieniężnych w prawa ich adresatów, jak też podzielił, wyrażane w doktrynie, poglądy, iż nieodzowne jest ustanowienie przez ustawodawcę zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych rozwiązań, które zagwarantują, że ingerencja ta, mimo iż podejmowana jest wobec podmiotów naruszających prawo, pozostanie adekwatna do sposobu i skutków tych naruszeń⁴⁴, zarazem podkreślając, że *„funkcjonowanie w obrębie prawa (...) odpowiedzialności obiektywnej (...) jest konsekwencją niedopełnienia prawem przewidzianych formalności”*, a to znaczy, że pozostają one w związku „z

⁴³ *ibidem*

⁴⁴ M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, zeszyt 8/2002, s. 75

naruszeniem obowiązujących w tym zakresie norm ustawy”⁴⁵. Trybunał zaakcentował konieczność zastosowania prawem przewidzianych dolegliwości wobec podmiotów, które nie dopełniły nałożonych ustawą obowiązków, co jest konsekwencją obiektywnego faktu naruszenia obowiązującego prawa, jak i formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków takiego faktu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, *„obiektywny fakt naruszenia prawa jest w takim stanie rzeczy podstawą zastosowania sankcji. Taka formuła odpowiedzialności powoduje, że w tego typu sytuacjach zasada domniemania niewinności nie znajduje zastosowania”*⁴⁶.

Według Trybunału Konstytucyjnego, *„umocowanie organów administracji do wymierzania kary administracyjnej mieści się w ramach porządku konstytucyjnego”*, albowiem *„od postanowienia o nałożeniu kary pieniężnej (...) przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego”*. Rozważając przy tym problem funkcjonowania automatyzmu w stosowaniu sankcji za niepożądane prawnie zachowanie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż ów automatyzm *„jest konsekwencją przyjęcia koncepcji odpowiedzialności obiektywnej, która znajduje zastosowanie nie tylko na gruncie prawa cywilnego, ale także na gruncie prawa administracyjnego”* i spełnia pewne funkcje gwarancyjne, albowiem *„uniemożliwia to organom administracji uznaniowe kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu zagrożonego sankcją”*⁴⁷.

Synteza poglądów wyrażonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, iż dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, także o charakterze administracyjnym, nie budzi konstytucyjnych wątpliwości.

⁴⁵ zob. przyp. 42

⁴⁶ *ibidem*

⁴⁷ *ibidem*

Nie można odmówić racji pytającemu Sądowi, gdy – dzieląc zastrzeżenia podniesione przez skarżącego – zauważa nie tyle nieprecyzyjność, co nietrafność określenia podmiotu, któremu wymierzana jest kara administracyjna za nieopłacony przejazd krajową drogą płatną, przez użycie w kwestionowanym przepisie terminu: „kierujący pojazdem”.

Z obowiązujących unormowań wynika bezspornie, iż organy ITD, w toku postępowania administracyjnego, dokonują jedynie stwierdzenia faktów i – jeżeli ustalą naruszenie przepisów prawa – mają obowiązek zastosowania ściśle określonych sankcji. Dlatego też bez znaczenia są okoliczności powodujące dopuszczenie się nieprawidłowości, ponieważ organy administracji nie są upoważnione do ustalania i oceny przyczyn powstałych naruszeń prawa, lecz mają za zadanie jedynie stwierdzenie zaistniałych skutków.

Obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej powstaje w przypadku poruszania się po drogach krajowych lub ich odcinkach określonych w rozporządzeniu z 22.03.2011 r. Odpowiedzialność zaś przewidziana w kwestionowanym przez Sąd przepisie obciąża każdego „kierującego pojazdem samochodowym”, o przewidzianej w ustawie masie całkowitej, a więc zarówno przedsiębiorców, jak i osoby przez nich zatrudnione i osoby prywatne, wykonujące przejazd na użytek własny.

Przyjęte jednak przez organy kontroli transportu drogowego rozumienie przepisu art. 13k ust. 1 u.d.p. może wywoływać wątpliwości, czy cel oraz istota sankcji administracyjnych zostały w tym przypadku 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 u.d.p., do ponoszenia opłat elektronicznych obowiązani są korzystający z dróg publicznych – w tym firmy transportowe – natomiast kara administracyjna nakładana jest na kierującego pojazdem samochodowym

13k ust. 1 ustawy), którym może być osoba będąca pracownikiem firmy przewozowej, na której właścicielu spoczywa obowiązek uiszczenia opłaty.

Ustawa o drogach publicznych nie przewiduje upoważnienia do szczegółowego określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu wymierzania kar. Na podstawie art. 13l ust. 2 u.d.p., minister właściwy do spraw transportu upoważniony został wyłącznie 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, a nie sposobu nakładania kar. Taki też zakres przedmiotowy materii regulowanej przepisami aktu wykonawczego został wskazany w § 1 rozporządzenia 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). 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.

Godnym zauważenia jest fakt, iż w piśmie z dnia 4 stycznia 2013 r., znak: RPO-691806-V/12/GM, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o analizę regulacji prawnych dotyczących nakładania kar pieniężnych za brak opłaty elektronicznej, w tym działalności Inspekcji Transportu Drogowego w tym zakresie. RPO stwierdził w tym piśmie, iż *„[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.”

Niewątpliwie – co już zostało potwierdzone zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (zarówno w powoływanych wyżej wyrokach WSA w Warszawie, dot. stosowania przepisów o opłacie elektronicznej, jak i wyrokach dotyczących realizacji obowiązków w zakresie przewozu towarów i osób, a zatem stosowania kar pieniężnych na podstawie przepisów ustawy o transporcie drogowym, np. art. 92a ust. 1 tej ustawy⁴⁸) – kierujący pojazdami samochodowymi mają bezwzględny obowiązek znajomości

⁴⁸ Art. 92a. 1. Podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 10.000 złotych za każde naruszenie.

2. Suma kar pieniężnych nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas jednej kontroli drogowej nie może przekroczyć kwoty 10.000 złotych.

3. Suma kar pieniężnych nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas kontroli w podmiocie wykonującym przewóz drogowy nie może przekroczyć:

- 1) 15.000 złotych - dla podmiotu zatrudniającego kierowców w liczbie średnio do 10 w okresie 6 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli;
- 2) 20.000 złotych - dla podmiotu zatrudniającego kierowców w liczbie średnio od 11 do 50 w okresie 6 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli;
- 3) 25.000 złotych - dla podmiotu zatrudniającego kierowców w liczbie średnio od 51 do 250 w okresie 6 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli;
- 4) 30.000 złotych - dla podmiotu zatrudniającego kierowców w liczbie większej niż 250 w okresie 6 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli;
- 5) 40.000 złotych - dla podmiotu wykonującego inne czynności związane z przewozem drogowym.

4. Za kierowców, o których mowa w ust. 3 pkt 1-3, uważa się również osoby niezatrudnione przez podmiot wykonujący przewóz drogowy, wykonujące osobiście przewozy drogowe na jego rzecz.

5. Jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów, o których mowa w ust. 1, wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej.

6. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków, o których mowa w ust. 1, oraz wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określa załącznik nr 3 do ustawy.

7. Przepisy ust. 1, ust. 3 pkt 5 i ust. 5 i 6 stosuje się do podmiotów wykonujących czynności związane z przewozem drogowym, w szczególności do:

- 1) spedytora,
- 2) nadawcy,
- 3) odbiorcy,
- 4) załadowcy,
- 5) organizatora wycieczki,
- 6) organizatora transportu,
- 7) operatora publicznego transportu zbiorowego

- jeżeli okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że podmiot ten miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia.

8. Przepisy ust. 1 i ust. 3-6 stosuje się do podmiotów, o których mowa w art. 16a i art. 33a.

podstawowego zakresu przepisów dotyczących korzystania z dróg publicznych. „Brak wiedzy, czy świadomości w zakresie obowiązującej w Polsce kategorii dróg publicznych czy też ponoszenia opłat elektronicznych, nie może być usprawiedliwieniem dla naruszania przepisów” – jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 16 maja 2012 r., w sprawie o sygn. akt VI SA/Wa 2225/11⁴⁹.

Nie oznacza to jednak, że kierujący pojazdami, zatrudnieni przez firmy przewozowe, muszą w każdym przypadku ponosić odpowiedzialność za zaniechania w realizacji obowiązku opłaty elektronicznej przez przedsiębiorców, będących ich pracodawcami.

W takiej sytuacji, przy uwzględnieniu, iż – zgodnie z art. 13k ust. 5 i 6 u.d.p. – 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 (a w przypadku nieterminowego uiszczenia kary naliczane są odsetki ustawowe, co wynika z art. 40d ust. 1 ustawy o drogach publicznych), nałożenie na kierującego pojazdem kary administracyjnego za naruszenie prawa przez faktycznego użytkownika drogi może prowadzić do bardzo niekorzystnych, nieodwracalnych dla osoby ukaranej skutków finansowych, a także społecznych i rodzinnych (na co wskazał RPO w cytowanym wyżej piśmie).

W jednym z orzeczeń dotyczących naruszenia obowiązku wykonywania przewozu drogowego pojazdem samochodowym wyposażonym w urządzenie rejestrujące, które nie zostało poddane wymaganej kontroli okresowej lub

⁴⁹ zob. przyp. 26

badaniu kontrolnemu, a zatem obowiązku wynikającego z przepisów u.t.d. – w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 kwietnia 2012 r., w sprawie o sygn. akt II SA/Gl 156/12, stwierdzono: *„Odpowiedzialność określona w art. 92 ust. 1 u.t.d. ma charakter administracyjny co oznacza, że nie jest ona oparta na zasadzie winy i do stwierdzenia zaistnienia tej odpowiedzialności wystarczające jest - co do zasady - stwierdzenie naruszenia, nawet jeżeli powstało ono w sposób niezawiniony. Należy przy tym podkreślić, że adresatami sankcji określonej w art. 92 ust. 1 u.t.d. jest podmiot wykonujący przewóz drogowy oraz podmiot wykonujący inne czynności związane z przewozem. Odpowiedzialności na podstawie tego przepisu nie podlegają kierowcy wykonujący fizycznie przewóz na rzecz przedsiębiorcy, tj. kierujący pojazdem w ramach przewozu czy transportu, lecz sam przedsiębiorca, na którego rzecz przewóz jest wykonywany.”*⁵⁰ (podkr. wł.).

Interpretacja pojęcia „adresat sankcji” określonej we wskazanym w tym wyroku przepisie u.t.d., aczkolwiek pozostającej w reżimie odpowiedzialności za wykroczenie, winna prowadzić do podobnego kierunku wykładni pojęcia podmiotu zobowiązanego do ponoszenia opłaty elektronicznej w systemie przewidzianym w u.d.p., jakim jest „korzystający” z płatnego odcinka drogi publicznej, a więc podmiotu uzyskującego pożytku, inaczej – korzyści, z przejazdu taką drogą.

Konieczne staje się zatem przypomnienie, iż w jednym z cytowanych wyżej orzeczeń WSA w Warszawie (w sprawie o sygn. akt VI SA/Wa 2701/12) wypracowana została prokonstytucyjna wykładnia art. 13k ust. 1 u.d.p., zakazująca jego interpretacji w kierunku możliwości wielokrotnego wymierzania kary pieniężnej za nieopłacony bądź niedostatecznie opłacony ten sam przejazd kolejnym odcinkiem płatnym tej samej drogi krajowej.⁵¹

⁵⁰ wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19.04.2013 r., sygn. II SA/Gl 156/12, źródło: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

⁵¹ zob. uwagi na str. 30-31 oraz przyp. 26

Kwestie te mogą jednakże nadal budzić wątpliwości, zwłaszcza w orzecznictwie organu administracyjnego, o czym wspomina Rzecznik Praw Obywatelskich w, cytowanym wyżej, piśmie z dnia 4 stycznia 2013 r. (m.in. relacjonując swoją korespondencję z GITD).

Na marginesie – wydaje się wskazane, by w tym samym kontekście kolejny raz przypomnieć wytyczne wynikające z powoływanej już Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R 1/(91), w której Komitet zauważył, iż z punktu widzenia ochrony jednostki pożądane jest zahamowanie rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych stwarzających zagrożenia dla poszanowania praw i interesów jednostki. Dlatego Rekomendacja zawiera szereg zasad wyznaczających minimalny standard posługiwania się karami administracyjnymi, a jedną z nich jest dyrektywa, że podmiot nie może być karany administracyjnie dwukrotnie za to samo zachowanie na podstawie tej samej normy prawnej albo norm chroniących ten sam interes społeczny (*rules protecting the same social interest*), co należy interpretować także jako zakaz karania za ten sam czyn na podstawie przepisów umieszczonych w różnych aktach prawnych, ale chroniących ten sam interes społeczny⁵².

W takim właśnie kierunku zmierza również propozycja zmiany brzmienia art. 13k u.d.p., zawarta w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (druk sejmowy nr 2184).

Celem tego projektu, jak to uzasadniają jego autorzy, jest „wprowadzenie zmian w uregulowaniach dotyczących sankcjonowania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd drogami krajowymi, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych (tzw. opłata elektroniczna). Zaproponowane zmiany mają na celu uproszczenie i wprowadzenie bardziej przejrzystych zasad

⁵² zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 36

odpowiedzialności administracyjnej użytkowników dróg popełniających te naruszenia, a także ograniczenie represyjności obecnie obowiązujących przepisów (...)”.

W kwestii precyzyjnego wskazania podmiotu zobowiązanego do ponoszenia opłaty elektronicznej i odpowiedzialnego za jej brak, w uzasadnieniu projektu stwierdza się: *„Jedną z najistotniejszych zmian zaproponowanych w projekcie jest przeniesienie odpowiedzialności administracyjnej za większość naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej z kierującego pojazdem na właściciela pojazdu. Jeżeli właściciel nie jest posiadaczem pojazdu to kara nakładana będzie na podmiot, na rzecz którego przeniesiono posiadanie tego pojazdu. Wymieniony podmiot odpowiadałby w szczególności za naruszenie polegające na braku uiszczenia opłaty elektronicznej. Elektroniczny system poboru opłat dotyczy w ogromnej mierze samochodów ciężarowych i autobusów, które są wykorzystywane do wykonywania zarobkowej działalności przewozu drogowego rzeczy lub osób. Generalnie więc to na przedsiębiorcy, czyli właścicielu/posiadaczu pojazdu (np. leasingobiorcy), a nie na kierującym pojazdem ciąży obowiązek związany z koniecznością zawarcia umowy z pobierającym opłatę w przedmiocie korzystania z dróg objętych elektronicznym systemem poboru opłat i wypożyczenia urządzenia wykorzystywanego do naliczania opłat. Niejednokrotnie wprowadzie to kierujący pojazdem faktycznie podpisuje taką umowę, ale czyni to w imieniu swojego pracodawcy - przewoźnika na podstawie stosownego pełnomocnictwa. Samo uiszczanie opłaty elektronicznej spoczywa również najczęściej na przedsiębiorcy. To on jest odpowiedzialny za doładowywanie rachunku użytkownika typu przedpłaconego, o którym mowa w § 5 ust. 2 pkt 1 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) 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 tego 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 w zdecydowanej większości przypadków to przedsiębiorca, a więc właściciel pojazdu czy też jego posiadacz, ponosi odpowiedzialność za uiszczenie opłaty elektronicznej, a co za tym idzie to on powinien podlegać sankcji administracyjnej w przypadku niedopełnienia tego obowiązku.”

Odnośnie takiej interpretacji przepisu sankcjonującego naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, która umożliwia multiplikację kar pieniężnych za to samo naruszenie prawa, inaczej – zezwala na nałożenie na danego kierowcę nawet kilku kar, w wysokości po 3.000 zł każda, za przejazd poszczególnymi płatnymi odcinkami tej samej drogi krajowej (wymienionej w załączniku do rozporządzenia z 22.03.2011 r.), w ramach tego samego przewozu drogowego, w projekcie stwierdza się: *„Kolejną istotną zmianą proponowaną w przedłożonym projekcie jest wprowadzenie zasady, że na podmiot naruszający obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej nie może zostać nałożona więcej niż jedna kara administracyjna za poszczególne naruszenia tego obowiązku popełnione w trakcie jednego dnia.”*

Autorzy projektu proponują następujące brzmienie, kwestionowanego w pytaniu prawnym Sądu, art. 13k u.d.p.:

„Art. 13k. 1. Za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej polegające na poruszaniu się drogami krajowymi lub ich odcinkami, na których pobiera się opłatę elektroniczną, pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, podlegającym obowiązkowi uiszczenia opłaty elektronicznej, bez uiszczenia tej opłaty, wymierza się karę pieniężną w wysokości:

1) 1.500 zł - jeśli pojazdem samochodowym, o którym mowa w niniejszym przepisie, jest zespół pojazdów złożony z samochodu osobowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony;

2) 3.000 zł - w pozostałych przypadkach.

2. Za naruszenie obowiązku określonego w art. 13i:

1) ust. 4a,

2) ust. 4b, jeśli skutkuje ono uiszczeniem opłaty w niepełnej wysokości,
- wymierza się karę pieniężną w wysokości 1.500 zł.

3. Kary pieniężne, o których mowa w ust. 1 i ust. 2 pkt 2, wymierza się właścicielowi pojazdu samochodowego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, a jeśli pojazdem jest zespół pojazdów to właścicielowi pojazdu złączonego z przyczepą lub naczepą. Jeżeli właściciel nie jest posiadaczem pojazdu to kary nakłada się na podmiot, na rzecz którego przeniesiono posiadanie tego pojazdu.

4. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 2 pkt 1, wymierza się kierującemu pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3.

5. Na podmiot, o którym mowa w ust. 3, nie może zostać nałożona więcej niż jedna kara pieniężna za poszczególne naruszenia, o których mowa ust. 1 i ust. 2 pkt 2, dotyczące danego pojazdu samochodowego, stwierdzone w trakcie jednej doby.

6. Na podmiot, o którym mowa w ust. 4, nie może zostać nałożona więcej niż jedna kara pieniężna za naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, o których mowa w ust. 2 pkt 1, stwierdzone w trakcie jednej doby.

7. Za dobę, w rozumieniu ust. 5 i 6, uznaje się okres od godziny 0⁰⁰ do godziny 24⁰⁰ w danym dniu.

8. Kary, o której mowa w ust. 1, nie nakłada się jeśli brak uiszczenia opłaty elektronicznej jest wynikiem naruszenia przez kierowcę obowiązku, o którym mowa w art. 13i ust. 4a.

9. Kary pieniężne, o których mowa w ust. 1 i 2, nakłada się w drodze decyzji administracyjnej.”

Projekt ów znajduje się w toku prac legislacyjnych.

W dniu 12 marca 2014 r. odbyło się jego pierwsze czytanie w Komisji Infrastruktury.⁵³

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego

⁵³ Komisja Infrastruktury (pos. Nr 223), Biuletyn nr 3035/VII; źródło: strona internetowa Sejmu RP, link: Prace Sejmu