



Warszawa, dnia 30 lipca 2014 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym

(druk nr 694)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych, ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym modyfikuje przepisy dotyczące kar za naruszenie 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 w założeniu Wnioskodawców uprościć i uczynić bardziej przejrzystymi zasady odpowiedzialności administracyjnej użytkowników dróg za uchylanie się od obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

Ponadto, zaproponowano ujednoczenie zasad zwolnień z opłaty elektronicznej i opłat za przejazd autostradą dla pojazdów służb mundurowych, służb specjalnych oraz służb ratowniczych.

Regulacje dotyczące nakładania kar administracyjnych na użytkowników dróg naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej zawarte są w art. 13k ustawy o drogach publicznych. W dotychczasowym stanie prawnym, kary za naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej są wymierzane w każdym przypadku kierującemu pojazdem samochodowym, a ich wysokość ustalona została w sposób sztywny i wynosi 3.000 zł albo 1.500 zł, w zależności od typu naruszenia. Kary pieniężne są wymierzane w drodze decyzji administracyjnej, przez funkcjonariuszy Policji, inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego, naczelników urzędów celnych i dyrektorów izb celnych oraz funkcjonariuszy Straży Granicznej.

W ustawie zaproponowano przeniesienie odpowiedzialności administracyjnej za większość naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej z kierującego pojazdem na właściciela pojazdu. Jeżeli właściciel nie jest posiadaczem pojazdu, 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.

Za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, wymierzać się będzie karę pieniężną w wysokości 500 zł – w przypadku zespołu pojazdów o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony złożonego z samochodu osobowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy albo 1500 zł – w pozostałych przypadkach.

Z kolei za naruszenie obowiązku właściwego używania w pojeździe urządzenia na potrzeby pobierania opłat elektronicznych, grozić będzie kara w wysokości 250 zł – w przypadku zespołu pojazdów o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony złożonego z samochodu osobowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy albo 750 zł – w pozostałych przypadkach.

Wprowadzono zasadę, zgodnie z którą na podmiot, który dopuścił się naruszenia skutkującego obowiązkiem uiszczenia kary pieniężnej, nie może być nałożona więcej niż jedna kara w trakcie jednej doby.

Do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej oraz nałożenia i pobierania kar pieniężnych, uprawniony będzie tylko Główny Inspektor Transportu Drogowego.

W przypadku gdy zostanie stwierdzona okoliczność uzasadniająca nałożenie kary pieniężnej na zagraniczny podmiot mający siedzibę albo miejsce zamieszkania w państwie, z którym Rzeczpospolita Polska nie jest związana umową lub porozumieniem o współpracy we wzajemnym dochodzeniu należności bądź możliwość egzekucji należności nie wynika wprost z przepisów międzynarodowych oraz przepisów tego państwa, osoba przeprowadzająca kontrolę pobierze kaucję w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze pieniężnej.

Jeżeli kaucja nie zostanie pobrana, osoba przeprowadzająca kontrolę skieruje lub usunie pojazd, na koszt podmiotu obowiązanego, na najbliższy wyznaczony przez starostę parking strzeżony. Zwrot pojazdu z parkingu nastąpi po przekazaniu kaucji.

Postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych nie będą wszczynane, jeżeli od dnia popełnienia naruszenia upłynęło 180 dni.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 72. posiedzeniu w dniu 25 lipca b.r. pochodziła z przedłożenia poselskiego. Projekt poselski wpłynął do Sejmu w dniu 25 września 2013 r. (druk sejmowy nr 2184) i został skierowany do pierwszego czytania w Komisji Infrastruktury.

W związku z wątpliwościami dotyczącymi zgodności projektu z prawem unijnym, wyrażonymi w opinii Biura Analiz Sejmowych, Wnioskodawcy wnieśli w dniu 22 listopada 2013 r. autopoprawkę.

W toku prac nad projektem, podlegał on zmianom. Obniżono w szczególności wysokość określonych w ustawie kar pieniężnych.

Za przyjęciem ustawy głosowało 294 posłów, przy 142 głosach przeciw i 8 wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) Zgodnie z art. 13k ust. 7 ustawy (art. 1 pkt 3 noweli), za dobę, w rozumieniu ust. 6, uznaje się okres od godziny 0⁰⁰ do godziny 24⁰⁰ w danym dniu. Przepis ten wprowadza zasadę, zgodnie z którą na podmiot, który dopuścił się naruszenia skutkującego obowiązkiem uiszczenia kary pieniężnej, nie może być nałożona więcej niż jedna kara w trakcie jednej doby. Należy jednak wziąć pod rozwagę, iż przepis ten, w przedłożonym brzmieniu, powodować może wątpliwości interpretacyjne oraz prowadzić w praktyce do nierównego traktowania ukaranych. Na przykład, na podmiot ukarany karą pieniężną o godzinie 23⁵⁰ będzie można nałożyć kolejną karę po piętnastu minutach, a podmiot ukarany o godzinie 0¹⁰ będzie chroniony przed kolejną karą przez blisko dobę.

Aby uniknąć tego rodzaju dylematów, rozważyć należy przyjęcie następującej poprawki:

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 13k ust. 7 otrzymuje brzmienie::

„7. Przez dobę, w rozumieniu ust. 6, należy rozumieć kolejne 24 godziny, począwszy od godziny, w której nałożono na podmiot karę pieniężną.”;

- 2) Art. 13m ust. 3 (art. 1 pkt 4 noweli) w zakresie wprowadzenia do wyliczenia w związku z punktem 2, został sformułowany niezgodnie z zasadami składni języka polskiego.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 4, w art. 13m w ust. 3 w pkt 2 wyrazy „za pomocą karty płatniczej” zastępuje się wyrazami „bezgotówkowej, za pomocą karty płatniczej”;

- 3) Art. 13m ust. 3 (art. 1 pkt 4 noweli) wskazuje, w jakich formach pobiera się kaucję w przypadku, gdy zostanie stwierdzona okoliczność uzasadniająca nałożenie kary pieniężnej na zagraniczny podmiot mający siedzibę albo miejsce zamieszkania w państwie, z którym Rzeczpospolita Polska nie jest związana umową lub porozumieniem o współpracy we wzajemnym dochodzeniu należności. Biorąc pod uwagę, że jedną z form pobrania kaucji jest przelew bankowy (który nie może być dokonany niezwłocznie), rozważyć należy określenie w analizowanym przepisie terminu do uiszczenia kaucji. Termin taki może mieć tym bardziej istotne znaczenie, iż w świetle art. 13m ust. 7, nieuiszczenie kaucji skutkuje odebraniem pojazdu i umieszczeniem go na strzeżonym parkingu.

- 4) Zgodnie z art. 13m ust. 7 (art. 1 pkt 4 noweli), jeśli w sytuacji, o której mowa w ust. 2, nie pobrano kaucji, osoba przeprowadzająca kontrolę kieruje lub usuwa pojazd, na koszt podmiotu obowiązane, na najbliższy parking strzeżony, o którym mowa w ar. 130a ust. 5c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Taka redakcja przepisu może prowadzić do nieuprawnionego wniosku, że kontrolujący może w sposób dowolny wybrać rodzaj sankcji - pobranie kaucji albo usunięcie samochodu na parking.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4, w art. 13m w ust. 7 wyrazy „nie pobrano kaucji,” zastępuje się wyrazami „podmiot tam określony nie uiścił kaucji”;

- 5) Art. 13n (art. 1 pkt 4 noweli) stanowi, że nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 13k ust. 1 i 2, jeżeli od dnia

popęlnienia naruszenia upłynęło 180 dni. Przepis ten, wprowadzając niewątpliwie potrzebną instytucję przedawnienia odpowiedzialności administracyjnej, wymaga jednak korekty. Określenie okresu przedawnienia w dniach wymaga bowiem liczenia 180 dni od dnia następującego po dniu, w którym popełniono naruszenie (uwzględniając, że liczba dni w kolejnych miesiącach jest różna). Z tego punktu widzenia prostsze jest zastosowanie, powszechnie używanej w przepisach o podobnym charakterze, techniki obliczania okresu przedawnienia w miesiącach.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 4, w art.13n wyrazy „180 dni” zastępuje się wyrazami „6 miesięcy”;

- 6) Zgodnie z art. 40a ust. 5 (art. 1 pkt 5 noweli), minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia m.in. wysokość kaucji za wydawane korzystającemu z drogi publicznej urządzenie, o którym mowa w art. 13i ust. 3. Zważywszy, że minimalnym standardem obowiązującym w przypadku tworzenia przepisów nakładających na swych adresatów obowiązek ponoszenia opłat, jest określenie co najmniej ich maksymalnej wysokości, rozważyć należy przyjęcie poprawki, która w formie wytycznej do treści aktu wykonawczego jednoznacznie przesądzi, iż wysokość kaucji nie może przekroczyć kosztu urządzenia.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5, w ust. 5 w części wspólnej wyrazy „a także uwzględniając koszty urządzenia, o którym mowa w art. 13i ust. 3.” zastępuje się wyrazami „a także biorąc pod rozwagę, że wysokość kaucji, o której mowa w pkt 4, nie może być wyższa niż rzeczywista wartość urządzenia, o którym mowa w art. 13i ust. 3”;

- 7) Zgodnie z art. 4 ust. 1 noweli, do postępowań administracyjnych wszczętych na podstawie art. 13k ust. 1 i 2 ustawy, o której mowa w art. 1, i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy nowe. Z kolei ust. 2 stanowi, że nie wszczyna się postępowania administracyjnego na podstawie art. 13k ust. 1 i 2 ustawy, o której mowa w art. 1, jeżeli naruszenie zostało popełnione przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Wykładnia tych przepisów może nastroczać istotnych trudności, ponieważ z jednej strony do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie noweli (a więc w sytuacji, w której naruszenie zostało

popelnione przed dniem jej wejścia w życie) stosuje się przepisy nowe, z drugiej natomiast - jeżeli naruszenie zostało popelnione przed dniem wejścia noweli w życie, postępowania nie wszczyna się. Rozwiązaniem tego problemu jest skreślenie ust. 1 w art. 4 - normy zbędnej, ponieważ wyrażającej oczywistą zasadę, w świetle której, przy braku innej regulacji, nowe przepisy stosuje się wprost od dnia ich wejścia w życie.

Propozycja poprawki:

w art. 4 skreśla się ust. 1

Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że art. 4 ust. 2 jest przepisem o charakterze abolicyjnym - jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy doszło do naruszenia art. 13k ust. 1 i 2 skutkującego nałożeniem kary pieniężnej, a postępowanie w sprawie tej kary nie zostało jeszcze wszczęte, należy sprawę pozostawić bez dalszego biegu. Taka regulacja może się narazić na zarzut nierównego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej - jeżeli bowiem do naruszenia doszło przed dniem wejścia w życie noweli, a postępowanie administracyjne już wszczęto, będzie się ono dalej toczyć, ale kara zostanie wymierzona w oparciu o nowe przepisy. Należy mieć na względzie, że zróżnicowane traktowanie adresatów normy będzie uzależnione od działania albo zaniechania podmiotu kontrolującego (od tego, czy postępowanie zostanie wszczęte, czy też nie).

Propozycja poprawki:

art. 4 otrzymuje brzmienie:

„Art. 4. Nie wszczyna się postępowania administracyjnego na podstawie art. 13k ust. 1 lub 2 ustawy, o której mowa w art. 1, a wszczęte umarza się, jeżeli naruszenie zostało popelnione przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”

Maciej Telec

Główny legislator