



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 10 maja 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym
Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 377)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa modyfikuje dotychczasowy system poboru opłaty za przejazd autostradą, poprzez rezygnację z poboru manualnego prowadzonego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, oraz wprowadzenie dwóch nowych trybów uiszczenia opłaty: elektronicznego biletu autostradowego i opłaty pobranej na podstawie danych geolokalizacyjnych pojazdu przekazywanych do Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS. W razie wyboru tej ostatniej metody płatności, użytkownik autostrady będzie zobowiązany do zainstalowania i uruchomienia stosownego urządzenia lub aplikacji.

Najważniejsze zmiany zawarte w noweli to:

- 1) wprowadzenie obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd autostradą i sankcji za jego niedopełnienie;
- 2) wprowadzenie nowych sposobów uiszczenia opłaty za przejazd autostradą, przez zakup elektronicznego biletu autostradowego oraz przez przekazanie danych geolokalizacyjnych do Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS;
- 3) wskazanie Szefa KAS jako organu kontrolującego prawidłowość uiszczenia opłaty za przejazd autostradą;
- 4) określenie zasad kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty za przejazd autostradą od użytkowników pojazdów lekkich oraz nadanie organowi kontrolującemu uprawnień

do realizacji kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty za przejazd autostradą, w tym w trybie kontroli realizowanej na drodze;

- 5) wdrożenie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technologicznych do prowadzenia kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty za przejazd autostradą, w tym kontroli mobilnej;
- 6) wykorzystanie systemu teleinformatycznego do budowy jednolitego systemu poboru opłat autostradowych z możliwością uwzględnienia poboru opłat na odcinkach koncesyjnych.

Na podstawie art. 37a ust. 1b-1y ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Szef KAS będzie mógł pobierać opłatę za przejazd autostradą na odcinku autostrady, na którym opłatę za przejazd pobiera spółka, o której mowa odpowiednio w ust. 1a pkt 2 albo 3 (drogowa spółka specjalnego przeznaczenia albo spółka, z którą Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowa spółka specjalnego przeznaczenia zawarli umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady), zwana „wnioskodawcą”.

Przejęcie przez Szefa KAS poboru opłaty za przejazd autostradą na odcinku, na którym opłatę za przejazd autostradą pobiera wnioskodawca, nastąpi na uzgodniony z Szefem KAS wniosek wnioskodawcy i wymagać będzie zmiany umowy o eksploatację autostrady.

Uzgodniony wniosek Szef KAS przekaze wnioskodawcy, który przedłoży go odpowiednio do ministra właściwego do spraw transportu albo Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Szef KAS odmówi uzgodnienia wniosku o przejęcie poboru opłaty za przejazd autostradą, jeżeli pobór opłaty na odcinku eksploatowanym przez spółkę nie leży w interesie publicznym.

Uzgodnienie albo odmowa uzgodnienia wniosku przez Szefa KAS, ma nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Do rozstrzygnięć tych nie znajdują zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Szef KAS, uzgadniając wniosek o przejęcie poboru opłaty za przejazd autostradą, ustali prognozowany koszt poboru opłaty za przejazd na odcinku eksploatowanym przez spółkę, uwzględniając w szczególności:

- 1) wydatki ponoszone na przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS;

- 2) wydatki związane z realizacją przez Szefa KAS poboru opłaty za przejazd autostradą na odcinku eksploatowanym przez spółkę;
- 3) koszty prowadzenia kontroli prawidłowości wnoszenia opłaty za przejazd.

Do wniesienia opłaty za przejazd autostradą, pobieranej przez Szefa KAS, będzie zobowiązany właściciel pojazdu, posiadacz pojazdu, o którym mowa w art. 73 ust. 5 Prawa o ruchu drogowym, albo użytkownik pojazdu, o którym mowa w art. 80b ust. 1 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym.

Opłatę za przejazd autostradą będzie można wносить w sposób przewidziany dla opłaty elektronicznej, na podstawie danych geolokalizacyjnych przekazanych z urządzeń lub systemów wykorzystujących technologie pozycjonowania satelitarnego i transmisji danych.

Przejazd autostradą, na której jest pobierana opłata, będzie mógł być wykonywany także na podstawie biletu na jeden przejazd autostradą lub jej odcinkiem (biletu autostradowego), wydanego przed rozpoczęciem tego przejazdu. Opłata za przejazd autostradą będzie pobierana w momencie wydania biletu autostradowego.

Bilet autostradowy będzie ważny do zakończenia danego przejazdu autostradą lub jej odcinkiem, jednak nie dłużej niż przez 48 godzin od daty i godziny początku okresu ważności wskazanej na bilecie.

Bilety autostradowe wydawać mają Szef KAS lub przedsiębiorca działający w imieniu i na rzecz Szefa KAS, z którym zawarł on umowę na ich wydawanie.

Opłaty za przejazd autostradą pobrane przez:

- 1) Szefa KAS, w tym na odcinku eksploatowanym przez spółkę, mają stanowić przychód Krajowego Funduszu Drogowego,
- 2) drogową spółkę specjalnego przeznaczenia mogą stanowić przychód tej spółki, jeżeli umowa, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia, tak stanowi.

Do kontroli prawidłowości wnoszenia opłaty za przejazd autostradą, w tym kontroli urządzeń lub systemów wykorzystujących technologie pozycjonowania satelitarnego i transmisji danych, będą uprawnieni funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej oraz inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego, a także, przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań, funkcjonariusze Policji.

Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, funkcjonariusze Policji oraz inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego w celu wykonywania kontroli, będą uprawnieni do przetwarzania, za pomocą telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, danych zgromadzonych w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS.

Za niewniesienie opłaty za przejazd autostradą, w tym za kontynuację przejazdu autostradą lub jej odcinkiem po upływie daty i godziny końca okresu ważności wskazanych na bilecie autostradowym, od wnoszącego opłatę pobierać się będzie opłatę dodatkową w wysokości 500 zł.

Za niewniesienie opłaty za przejazd autostradą, należnej za przejazd pojazdu samochodowego w rozumieniu art. 2 pkt 33 Prawa o ruchu drogowym, za który uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusu niezależnie od jego dopuszczalnej masy całkowitej, od wnoszącego opłatę pobierać się będzie opłatę dodatkową w wysokości 1500 zł – jeżeli na autostradzie lub jej odcinku nie pobiera się opłaty elektronicznej. Do 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, stosować się będzie opłatę dodatkową w wysokości 500 zł.

Od wnoszącego opłatę pobierać się będzie jedną opłatę dodatkową, niezależnie od liczby dokonanych przejazdów autostradą lub jej odcinkiem tym samym pojazdem, w trakcie jednej doby rozumianej jako okres od godziny 0⁰⁰ do godziny 24⁰⁰ w danym dniu.

Opłata dodatkowa nie zostanie pobrana, jeżeli w terminie 3 dni od dnia zakończenia przejazdu autostradą lub jej odcinkiem, zostanie wniesiona opłata za ten przejazd poprzez wykupienie biletu autostradowego.

Opłaty dodatkowej nie będzie się także pobierać, jeżeli za to samo naruszenie na kierującego pojazdem została już nałożona kara grzywny w drodze mandatu karnego.

Opłata dodatkowa wraz z odsetkami, podlegać ma przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Wnoszący opłatę będzie mógł wnieść sprzeciw do Szefa KAS, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania do jej uiszczenia. Wniesienie sprzeciwu nie zwolni z obowiązku

wniesienia opłaty. Odmowa uwzględnienia sprzeciwu nastąpi w drodze decyzji administracyjnej.

Kierujący pojazdem samochodowym przejeżdżający autostradą lub jej odcinkiem bez ważnego biletu autostradowego lub urządzenia albo systemu zapewniających przekazywanie danych geolokalizacyjnych do Systemu Opłaty Elektronicznej KAS, podlegał będzie karze grzywny w wysokości 500 zł.

Taką samą grzywną zagrożony będzie przejazd autostradą lub jej odcinkiem, za przejazd którymi Szef KAS pobiera opłatę, pojazdem którego tablice rejestracyjne są zakryte lub ozdobione, który ma z przodu lub z tyłu znaki, napisy lub przedmioty ograniczające czytelność tablic, lub którego tablice rejestracyjne są umieszczone w innych miejscach niż konstrukcyjnie do tego przeznaczone.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony przez Radę Ministrów w dniu 9 kwietnia 2021 r. (druk sejmowy nr 1073).

Pierwsze czytanie miało miejsce na posiedzeniu Sejmu w dniu 14 kwietnia, a następnie projekt został skierowany do Komisji Infrastruktury, z terminem przedstawienia sprawozdania do dnia 15 kwietnia. W drugim czytaniu posłowie zgłosili wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz pięć poprawek.

Wszystkie wnioski zostały odrzucone w trzecim czytaniu. Za przyjęciem ustawy głosowało 231 posłów, przy 215 głosach przeciw i 11 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 1 w pkt 2 w lit. b zaproponowano dodanie do art. 37a ust. 1b–1y, przy czym w kolejno po sobie następujących jednostkach redakcyjnych zabrakło ust. q.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 2 w lit. b:

- a) *we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „ust. 1b–1y” zastępuje się wyrazami „ust. 1b–1x”,*
- b) *ust. 1b–1y oznacza się jako ust.1b–1x;*

2. W art. 1 w pkt 2 w lit. b, w dodawanym do art. 37a ust. 1u mowa jest o sytuacji, w której „opłaty za przejazd autostradą na odcinku eksploatowanym przez spółkę pobrane przez wnioskodawcę stanowią jej przychód”. Jeżeli ma to być przychód wnioskodawcy, należy użyć zaimka rodzaju męskiego. W przeciwnym wypadku z przepisu należałoby wnosić, że spółka i wnioskodawca to dwa różne podmioty, podczas gdy z art. 37a ust. 1b wynika, iż mowa jest o jednym podmiocie. Analogiczna uwaga dotyczy ust. 1y.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 2 w lit. b, w ust. 1u i 1y wyraz „jej” zastępuje się wyrazem „jego”;

3. W art. 1 w pkt 1 w lit. e noweli, w art. 37a w ust. 7 ustawy we wprowadzeniu do wyliczenia mowa jest o zobowiązaniu do wniesienia opłaty za przejazd autostradą. Zgodnie z przyjętą w tym zakresie zasadą, zobowiązanie oznacza powinność wynikającą z umowy, natomiast obowiązek - nakaz wynikający wprost z ustawy - jak ma to miejsce w analizowanych przepisach. Analogiczna uwaga dotyczy art. 131ba ustawy o drogach publicznych (art. 2 pkt 6 noweli).

Propozycja poprawki

- 1) *w art. 1 w pkt 1 w lit. e, w ust. 7 we wprowadzeniu do wyliczenia wyraz „zobowiązany” zastępuje się wyrazem „obowiązany”;*
- 2) *w art. 3 w pkt 6, w art. 131ba w ust. 4 wyraz „zobowiązany” zastępuje się wyrazem „obowiązany”;*

4. Zgodnie z art. 37a ust. 28 pkt 2 ustawy, kierujący pojazdem podczas przejazdu autostradą lub jej odcinkiem **nie może mieć w pojeździe** zakrytych lub ozdobionych tablic rejestracyjnych, lub nie może mieć z przodu lub z tyłu pojazdu znaków, napisów lub przedmiotów, które ograniczają czytelność tych tablic, oraz nie może umieszczać na pojeździe tablic rejestracyjnych w innych miejscach niż konstrukcyjnie do tego przeznaczone.

Zakaz powinien dotyczyć posiadania zakrytych lub ozdobionych tablic **na pojeździe**, a nie w jego wnętrzu jak to wynika z przepisu.

Analogiczna uwaga dotyczy art. 131i ust. 4aba ustawy o drogach publicznych (art. 3 pkt 3 lit. b noweli).

Propozycja poprawki

- 1) w art. 1 w pkt 2 w lit. e, w ust. 28 w pkt 2 wyrazy „w pojeździe” zastępuje się wyrazami „na pojeździe”;
- 2) w art. 3 w pkt 3 w lit. b, w ust. 4a wyrazy „w pojeździe” zastępuje się wyrazami „na pojeździe”;

5. Naruszenie określonego w art. 37a ust. 28 pkt 2 zakazu używania na pojeździe zakrytych lub ozdobionych tablic rejestracyjnych, znaków, napisów lub przedmiotów, które ograniczają czytelność tych tablic, oraz umieszczania tablic rejestracyjnych w innych miejscach niż konstrukcyjnie do tego przeznaczone stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny w wysokości 500 zł, stypizowane w art. 37g (na marginesie należy zauważyć, że zakaz używania nieczytelnych tablic dotyczy wszystkich pojazdów, natomiast odpowiadające mu wykroczenie – tylko pojazdów samochodowych).

W systemie prawa obowiązuje już analogiczny zakaz zakrywania tablic rejestracyjnych, ozdabiania tablic rejestracyjnych oraz umieszczania z przodu lub z tyłu pojazdu znaków, napisów lub przedmiotów, które ograniczają czytelność tych tablic, a także umieszczania na pojeździe tablic rejestracyjnych w innym miejscu niż konstrukcyjnie do tego przeznaczone (art. 60 ust. 1 pkt 2–3a Prawa o ruchu drogowym). Naruszenie tego zakazu stanowi wykroczenie opisane w art. 97 Kodeksu wykroczeń, zagrożone karą grzywny do 3000 zł. albo karą nagany.

Wprowadzenie dwóch przepisów karnych penalizujących to samo zachowanie, za to różniących się co do wysokości kary grzywny, może powodować szereg wątpliwości zarówno formalnych jak i praktycznych.

Po pierwsze można mieć wątpliwości, czy taka nadmiarowa konstrukcja prawna nie jest naruszeniem zawartych w Konstytucji zasad równości i proporcjonalności, po drugie, czy nie stoi ona w sprzeczności z zasadą *ne bis in idem* (nie dwa razy za to samo).

Wydaje się bowiem, że ścieżka odpowiedzialności karnej adresata obydwu przepisów będzie zależała od tego, który organ ujawni czyn. Oznacza to w praktyce, iż z dwóch kierujących dopuszczających się identycznego wykroczenia, jeden może być ukarany karą grzywny w wysokości 500 zł, a drugi, nawet do 3000 zł.

Analogiczne zastrzeżenia budzi art. 13naa dodawany do ustawy o drogach publicznych (art. 3 pkt 10 noweli), również przewidujący karę grzywny za przejazd pojazdem z nieczytelnymi tablicami rejestracyjnymi, tym razem po drodze, na której pobiera się opłatę elektroniczną.

6. Art. 37gj ust. 2 wprowadza prawdą zasadę, że uprzednie ukaranie za wykroczenie opisane w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym wyłącza ukaranie za analogiczne wykroczenie stypizowane w Kodeksie wykroczeń, ale nie rozstrzyga sytuacji, w której kierujący zostanie najpierw ukarany za wykroczenie z Kodeksu wykroczeń.

Taką samą konstrukcją przewidziano w art. 13naa dodawanym do ustawy o drogach publicznych (art. 3 pkt 10 noweli), przewidującym karę grzywny za przejazd pojazdem z nieczytelnymi tablicami rejestracyjnymi, tym razem po drodze, na której pobiera się opłatę elektroniczną.

Propozycja poprawki

- 1) w art. 1 w pkt 6, w art. 37gj ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W razie ukarania:

- 1) *za wykroczenie, o którym mowa w ust. 1, kierujący pojazdem samochodowym nie podlega karze za wykroczenie określone w art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281) w związku z art. 60 ust. 1 pkt 2, 3 i 3a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym;*
- 2) *za wykroczenie określone w art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281) w związku z art. 60 ust. 1 pkt 2, 3 i 3a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, kierujący pojazdem samochodowym nie podlega karze za wykroczenie, o którym mowa w ust. 1.”;*

- 2) w art. 3 w pkt 10, w art. 13naa ust. 4 otrzymuje brzmienie

„4. W razie ukarania:

- 1) *za wykroczenie, o którym mowa w ust. 1 lub 2, kierujący pojazdem samochodowym nie podlega karze za wykroczenie określone w art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281) w związku z art. 60 ust. 1 pkt 2, 3 i 3a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym;*
- 2) *za wykroczenie określone w art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281) w związku z art. 60 ust. 1 pkt 2, 3 i 3a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, kierujący pojazdem samochodowym nie podlega karze za wykroczenie, o którym mowa w ust. 1 lub 2.”;*

7. Art. 39f ust. 1 pkt 5 lit. b (art. 1 pkt 8 lit. a noweli) wskazuje organy Krajowej Administracji Skarbowej wyznaczone na podstawie art. 37a ust. 35 lub art. 37gf ust. 7

lub art. 13hb ust. 1bc ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, sugerując, że wszystkie wymienione przepisy zawarte są w ustawie o drogach publicznych, podczas, gdy chodzi tylko o ostatni z nich.

Analogiczna uwaga dotyczy art. 39k ust. 4 pkt 2 (art. 1 pkt 9 lit. b noweli).

Propozycja poprawki

w art. 1:

- a) *w pkt 8 w lit. a, w pkt 5 w lit. b wyrazy „organy Krajowej Administracji Skarbowej wyznaczone na podstawie art. 37a ust. 35 lub art. 37gf ust. 7 lub art. 13hb ust. 1bc ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych” zastępuje się wyrazami „organy Krajowej Administracji Skarbowej wyznaczone na podstawie art. 13hb ust. 1bc ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych lub art. 37a ust. 35 lub art. 37gf ust. 7”,*
- b) *w pkt 9 w lit. b, w ust. 4 w pkt 2 wyrazy „organu Krajowej Administracji Skarbowej wyznaczonego na podstawie art. 37a ust. 35 lub art. 37gf ust. 7 lub art. 13hb ust. 1bc ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych” zastępuje się wyrazami „organu Krajowej Administracji Skarbowej wyznaczonego na podstawie art. 13hb ust. 1bc ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych lub art. 37a ust. 35 lub art. 37gf ust. 7”;*

8. W art. 2 noweli zaproponowano zmiany w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, których celem jest umożliwienie stosowania przepisów tej ustawy do dochodzenia w drodze egzekucji administracyjnej opłaty dodatkowej pobieranej w przypadku niewniesienia opłaty za przejazd autostradą. Niezmieniony pozostał jednak art. 5 ustawy określający podmioty uprawnione do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków podanych tej egzekucji. Należy jak się wydaje uzupełnić art. 5 § 1 pkt 4a ustawy, ponieważ obecnie umożliwia od egzekucję wyłącznie w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej decyzji lub postanowień.

Propozycja poprawki

w art. 2 dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

- „3) *w § 4a po wyrazie „postanowień” dodaje się wyrazy „lub wezwań do wniesienia opłaty za przejazd autostradą”;*

9. Zgodnie z art. 25 pkt 1 noweli, art. 37a ust. 33 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym , tj. przepis upoważniający ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia w drodze rozporządzenia wysokości prowizji, o której mowa w ust. 19, ma wejść w życie po upływie 60 dni od dnia jej ogłoszenia, podczas gdy sam ust. 19, ma wejść w życie z dniem 1 grudnia 2021 r. Przepisy te powinny jak się wydaje wchodzić w życie wspólnie, w jednym z dwóch wyznaczonych przez ustawę terminów.

Maciej Telec

Główny legislator