



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja

Druk nr 2184

Warszawa, 25 września 2013 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Stanisława Żmijana.

(-) Elżbieta Achinger; (-) Tadeusz Arkit; (-) Joanna Bobowska; (-) Renata Butryn; (-) Marian Cycoń; (-) Artur Dunin; (-) Zenon Durka; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Elżbieta Gapińska; (-) Artur Gierada; (-) Czesław Gluza; (-) Rafał Grupiński; (-) Marek Hok; (-) Andrzej Kania; (-) Jan Kazmierczak; (-) Brygida Kolenda-Labuś; (-) Sławomir Kowalski; (-) Robert Kropiwnicki; (-) Elżbieta Królikowska-Kińska; (-) Marek Krzakała; (-) Tomasz Kulesza; (-) Józef Lassota; (-) Tomasz Lenz; (-) Arkadiusz Litwiński; (-) Izabela Katarzyna Mrzygłocka; (-) Dorota Niedziela; (-) Małgorzata Niemczyk; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Janina Okrągły; (-) Zbigniew Pacelt; (-) Paweł Papke; (-) Małgorzata Pępek; (-) Lucjan Marek Pietrzczyk; (-) Jarosław Pięta; (-) Mirosław Pluta; (-) Agnieszka Pomaska; (-) Krystyna Poślednia; (-) Krystyna Sibińska; (-) Henryk Siedlaczek; (-) Bożena Sławiak; (-) Wiesław Suchowiejko; (-) Paweł Suski; (-) Michał Szczerba; (-) Bożena Szydłowska; (-) Piotr Van der Coghen; (-) Marek Wojtkowski; (-) Marek Wójcik; (-) Jerzy Ziętek; .

USTAWA

z dnia

**o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz
o Krajowym Funduszu Drogowym**

Art. 1. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 i poz.843) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 13 w ust. 3a pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) służb ratowniczych, służb ratownictwa górniczego, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Inspekcji Transportu Drogowego, Służby Celnej, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego;”;

2) w art. 13i ust. 4a i 4b otrzymują brzmienie:

„4a. Kierujący pojazdem samochodowym wyposażonym w urządzenie, o którym mowa w ust. 3, jest obowiązany do wprowadzenia do urządzenia prawidłowych danych o kategorii pojazdu, o której mowa w art. 13ha ust. 3.

4b. Właściciel pojazdu, a w przypadku, gdy właściciel pojazdu nie jest jego posiadaczem to inny podmiot, na rzecz którego przeniesiono posiadanie tego pojazdu, jest obowiązany do używania urządzenia, o którym mowa w ust.3, zgodnie z przeznaczeniem określonym przez podmiot pobierający opłaty.”;

3) uchyla się art.13i ust.6;

4) art. 13k otrzymuje brzmienie:

„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 której 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 w 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.”;

4) w art. 13l otrzymuje brzmienie:

„Art. 13l. 1. Do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, w tym kontroli używanego w pojeździe samochodowym 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 ust. 1 i 2, uprawnieni są inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego.

2. Minister właściwy do spraw transportu 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.”;

5) po art. 13l dodaje się art. 13m i 13n w brzmieniu:

„Art. 13m. 1. Kary pieniężne, o których mowa w art. 13k ust. 1 i 2, uiszcza się na właściwy rachunek bankowy w terminie 21 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie nałożenia kary stała się ostateczna. Koszty związane z uiszczeniem kary pokrywa zobowiązany podmiot.

2. W przypadku, gdy zostanie stwierdzona okoliczność uzasadniająca nałożenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 13k ust. 1 lub 2, na podmiot niemający siedziby albo miejsca stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osoba przeprowadzająca kontrolę pobiera kaucję w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze.

3. Kaucję pobiera się w formie:

1) gotówkowej, za pokwitowaniem na druku ścisłego zarachowania, lub
2) przelewu na wyodrębniony rachunek bankowy organu prowadzącego postępowanie administracyjne w sprawie o nałożenie kary, przy czym koszty przelewu ponosi zobowiązany podmiot.

4. Kaucja przechowywana jest na nieoprocentowanym rachunku bankowym, o którym mowa w ust. 3 pkt 2.

5. Kaucję przekazuje się:

1) na rachunek bankowy, o którym mowa w ust. 1 – w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o nałożeniu kary stała się ostateczna;

2) na rachunek bankowy podmiotu, który ją wpłacił – w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności decyzji o nałożeniu kary pieniężnej.

6. W przypadku, gdy wysokość nałożonej kary pieniężnej jest mniejsza od wysokości pobranej kaucji, do powstałej różnicy stosuje się odpowiednio przepis ust. 5 pkt 2.

7. Jeśli w sytuacji, o której mowa w ust. 2, nie pobrano kaucji, osoba przeprowadzająca kontrolę kieruje lub usuwa pojazd, na koszt podmiotu zobowiązanego, na najbliższy parking strzeżony, o którym mowa w art. 130a ust. 5c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

8. 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.

9. Zwrot pojazdu z parkingu następuje, odpowiednio po:

1) przekazaniu kaucji przez podmiot, o którym mowa w ust. 2, na zasadach określonych w ust. 3, lub

2) ustaniu przyczyny skierowania pojazdu na parking.

10. Jeżeli kara pieniężna nie zostanie uiszczona lub pojazd nie zostanie odebrany z parkingu w ciągu 30 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie nałożenia kary stała się ostateczna, stosuje się odpowiednio przepisy działu II rozdziału 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, z późn. zm.¹) dotyczące egzekucji należności pieniężnych z ruchomości.

Art. 13n. Nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 13k ust. 1 i 2, jeżeli od dnia popełnienia naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej upłynął rok.”.

¹ Zmiany tekstu jednolitegowymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 855, poz. 1342 i poz. 1529.

Art. 2. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 931, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 37g pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1) pojazdy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił zbrojnych państw obcych, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi, pojazdy jednostek ochrony przeciwpożarowej, zespołów ratownictwa medycznego, służb ratownictwa górniczego, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Inspekcji Transportu Drogowego, Służby Celnej, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego;

2) pojazdy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;”;

2) w art. 63 w pkt 6 uchyla się lit. f.

Art. 3. Do postępowań 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 dotychczasowe, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Do postępowań 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 przepis art. 13k ust. 1 pkt 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

3. W przypadku postępowań 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 na kierującego pojazdem nie może zostać nałożona więcej niż jedna kara pieniężna za poszczególne czyny popełnione w trakcie jednej doby, stanowiące podstawę do wszczęcia tych postępowań. Przepis art. 13k ust. 7 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się.

Art. 4. Do umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 5. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 13l ust. 2 ustawy, o której mowa w art. 1, zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 13l ust. 2 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 951 oraz z 2013 r. poz. 433.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym przewiduje zmianę obowiązujących przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260) i ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 931, z późn. zm.).

Zasadniczym celem projektu ustawy 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 odpowiedzialności administracyjnej użytkowników dróg popełniających te naruszenia, a także ograniczenie represyjności obecnie obowiązujących przepisów przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniego zabezpieczenia przychodów Krajowego Funduszu Drogowego z tytułu opłaty elektronicznej.

Oprócz tego projekt przewiduje ujednoczenie zasad zwolnień z opłaty elektronicznej i opłat za przejazd autostradą dla pojazdów służb mundurowych, służb specjalnych oraz służb ratowniczych.

Obecnie uregulowania dotyczące nakładania kar administracyjnych na użytkowników dróg naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej zawarte są w art. 13k ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z ust. 1 i 2 tego przepisu, penalizowanych jest sześć różnego typu naruszeń, wśród których znalazły się między innymi przejazd drogą krajową, na której pobierana jest opłata elektroniczna, bez uiszczenia tej opłaty czy też bez uiszczenia tej opłaty w pełnej wysokości. 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 bądź 1.500 zł zależnie od typu

naruszenia. Kary pieniężne, o których wyżej mowa, są wymierzone w drodze decyzji administracyjnej, a do nakładania kar uprawnione są podmioty wymienione w art. 131 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, to jest przez funkcjonariuszy Policji, inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego, naczelników urzędów celnych i dyrektorów izb celnych oraz funkcjonariuszy Straży Granicznej. Wydawanym decyzjom ustawa nadaje rygor natychmiastowej wykonalności, przy czym 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. 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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.). 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 ustawy o drogach publicznych, w terminie 14 dni od dnia uchylecia decyzji nakładającej karę.

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 wprawdzie 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.

Na konieczność zmiany podmiotu odpowiedzialnego za brak uiszczenia opłaty elektronicznej zwrócił również uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 stycznia 2013 r., wskazując między innymi, że *„wielokrotnie może dochodzić do sytuacji, w których obowiązek wniesienia opłaty spoczywać będzie na podmiocie innym, niż ten, wobec którego zastosowana może być kara administracyjna”* i że *„z punktu widzenia osoby zagrożonej sankcją może w tym przypadku dochodzić do naruszenia zasady państwa prawa”*.

Oprócz odpowiedzialności za brak uiszczenia opłaty, właściciel/posiadacz pojazdu odpowiadałby również za używanie urządzenia, o którym mowa w art. 13i ust. 3 ustawy niezgodnie z przeznaczeniem, określonym przez podmiot pobierający opłaty. Zaproponowane rozwiązanie ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której właściciel/posiadacz pojazdu będzie instalował urządzenie pokładowe przypisane do danego pojazdu o określonych właściwościach w innym pojeździe, co może prowadzić do uiszczania opłat w zaniżonej wysokości. Ten ostatni pojazd może mieć bowiem inną dopuszczalną masę całkowitą czy też klasę emisji spalin EURO niż pojazd, do którego urządzenie zostało przypisane.

Rozwiązanie polegające na tym, że za wymienione naruszenia może odpowiadać nie właściciel, lecz inny podmiot na rzecz którego przeniesiono posiadanie pojazdu wynika z okoliczności, że dany pojazd może stanowić przedmiot umowy cywilnoprawnej przenoszącej posiadanie tego pojazdu, przykładowo umowy leasingu. W takiej sytuacji adresatem sankcji powinien być posiadacz pojazdu, a nie jego właściciel, ponieważ faktycznie to posiadacz korzysta z pojazdu podlegającego opłatom, a więc jest podmiotem odpowiedzialnym za uiszczenie opłaty elektronicznej w prawidłowy sposób.

Jedynym naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, za które odpowiadałby nadal kierujący byłoby natomiast niewprowadzenie do urządzenia

pokładowego prawidłowych danych o kategorii pojazdu, o której mowa w art. 13ha ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Obowiązek wprowadzenia takich danych polega na przełączeniu trybu funkcjonowania urządzenia pokładowego na tryb z przyczepą w sytuacji, gdy mamy do czynienia z zespołem pojazdów złożonym z pojazdu samochodowego i przyczepy lub naczepy. Okoliczność taka prowadzi do zmiany dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu, co może skutkować zaistnieniem obowiązku uiszczenia opłaty – w przypadku zespołu pojazdów złożonego z pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej (dmc) nieprzekraczającej 3,5 tony i przyczepy o łącznej dmc powyżej 3,5 tony, albo koniecznością uiszczenia opłaty w innej wysokości – w przypadku zespołu pojazdów złożonego z pojazdu samochodowego o dmc poniżej 12 ton i przyczepy o łącznej dmc co najmniej 12 ton. W takiej sytuacji za prawidłowe uiszczenie opłaty odpowiada wyłącznie kierujący pojazdem, który znajduje się w interakcji z urządzeniem pokładowym i jest obowiązany do przełączenia trybu funkcjonowania urządzenia, jeśli zaistnieją ku temu przesłanki. Uzasadnione jest więc, aby kierujący pojazdem nadal odpowiadał za przedmiotowe naruszenie.

Zastrzec jednocześnie należy, że konieczne jest wprowadzenie do projektowanej nowelizacji przepisu kolizyjnego, zgodnie z którym właściciel/posiadacz pojazdu nie będzie odpowiadał za brak uiszczenia opłaty elektronicznej w przypadku gdy naruszenie to wynika z nieprawidłowego wprowadzenia do urządzenia pokładowego danych o rodzaju pojazdu. W takiej sytuacji kara pieniężna będzie nakładana wyłącznie na kierującego pojazdem.

Oprócz tego przewiduje się wykreślenie z przepisów ustawy innych naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, o których mowa w obowiązującym art. 13k ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy o drogach publicznych, które po wejściu w życie nowelizowanych przepisów nie będą miały praktycznego zastosowania.

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.

Obecnie najczęściej wymierzaną sankcją za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej w elektronicznym systemie poboru opłat funkcjonującym w naszym państwie od lipca 2011 r. jest kara za przejazd po drodze krajowej pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, za który pobiera się opłatę elektroniczną, bez uiszczenia tej opłaty, za co kierującemu pojazdem samochodowym wymierza się karę pieniężną

w wysokości 3.000 zł. Kara ta jest nakładana w takich zaistniałych okolicznościach, jak brak środków na rachunku użytkownika zarejestrowanego w elektronicznym systemie poboru opłat, czy stwierdzenia braku instalacji urządzenia wykorzystywanego do naliczania opłat w pojeździe tym opłatom podlegającym. Obowiązująca konstrukcja przepisów oznacza, że na danego kierowcę może być nałożone nawet kilka kar w wysokości 3.000 zł za przejazdy poszczególnymi drogami krajowymi wymienionymi w przepisach 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. Nr 80, poz. 433, z późn. zm.) w trakcie jednego dnia. Jednorazowa zapłata takich kar może przekraczać możliwości kierujących pojazdami. Wysokość nakładanych kar powoduje przy tym negatywny odbiór elektronicznego systemu poboru opłat wśród społeczeństwa, a obecne zasady odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej uznawane są za nadmiernie represyjne dla obywateli.

Dlatego też w projekcie zaproponowano wprowadzenie zasady, że na dany podmiot nie może zostać nałożona więcej niż jedna kara pieniężna za poszczególne naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej popełnione w trakcie jednej doby. Doba będzie natomiast liczona jako okres czasu pomiędzy 0⁰⁰ a 24⁰⁰ w danym dniu. W przypadku właścicieli/posiadaczy pojazdów kara będzie nakładana każdorazowo za naruszenia dotyczące danego pojazdu, który poruszał się po drogach płatnych z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej w określonym dniu.

Zaproponowane rozwiązanie spowoduje, że zasady odpowiedzialności administracyjnej za tego typu naruszenia będą bardziej jasne i przejrzyste dla użytkowników, a także powinno w znaczący sposób ograniczyć obecną represyjność przepisów.

Co do zasady projekt nie przewiduje natomiast zmiany wysokości kar pieniężnych nakładanych w związku z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Kara za brak uiszczenia opłaty nadal będzie wynosiła 3.000 zł, a kary za naruszenie obowiązku wprowadzenia do urządzenia pokładowego prawidłowych danych o rodzaju pojazdu i używania urządzenia zgodnie z przeznaczeniem – 1.500 zł. Jedyne wyjątkiem od dotychczas obowiązujących zasad proponuje się wprowadzić dla wysokości sankcji za brak uiszczenia opłaty elektronicznej dotyczącej zespołów pojazdów złożonych z samochodu osobowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony i przyczepy o łącznej dmc powyżej 3,5 tony. Kara dla właścicieli/posiadaczy takich pojazdów wynosić będzie 1.500 zł, a nie 3.000 zł, ponieważ pojazdy te są wykorzystywane niemal wyłącznie dla celów

niezarobkowych. Należy również pamiętać, że użytkownicy samochodów osobowych o dmc nieprzekraczającej 3,5 tony nie są obowiązani do uiszczania opłaty elektronicznej, a obowiązek ten powstaje dopiero po złączeniu pojazdu z przyczepą, co może mieć wpływ na większą nieświadomość użytkowników tego typu pojazdów odnośnie konieczności uiszczania opłat.

Projekt dokonuje również likwidacji obligatoryjnego nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom administracyjnym w sprawie nałożenia kary za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Obecnie funkcjonujące rozwiązanie w tym zakresie może być uznawane za zbyt restrykcyjne dla użytkowników dróg, a także naraża podmioty publiczne na konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów w sytuacji ewentualnego uchylecia decyzji administracyjnej na etapie odwoławczym.

Proponuje się więc w tym zakresie wykorzystać rozwiązania stosowane już obecnie w odniesieniu do kar pieniężnych nakładanych na podstawie art. 92 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, z późn. zm.) i art. 140aa ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.). Podmioty mające miejsce zamieszkania w Polsce obowiązane będą do uiszczenia kary w terminie 21 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie nałożenia kary stała się ostateczna.

W przypadku zagranicznych podmiotów organ kontrolny pobierałby natomiast kaucję w wysokości przewidywanej kary pieniężnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, przy czym do czasu uiszczenia kaucji pojazd podmiotu zagranicznego odprowadzany zostawałby na parking strzeżony, o którym mowa w art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym. W przypadku wydania decyzji ostatecznej nakładającej karę pieniężną uiszczona kaucja przekazywana byłaby na rachunek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Rozwiązanie takie w pełni zabezpiecza egzekwowalność kar nałożonych na podmioty nie mające miejsca zamieszkania lub adresu siedziby w Polsce.

Przewiduje się również wprowadzenie zasady przedawniania się naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. W chwili obecnej przepisy ustawy nie przewidują takiego rozwiązania. Zaproponowane rozwiązanie ma na celu zapewnienie, że użytkownicy nie będą karani po upływie zbyt długiego okresu czasu od chwili stwierdzenia naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, co poddaje w wątpliwość słuszność prowadzonych postępowań w kontekście prewencyjnego i odstraszającego charakteru, który powinien cechować odpowiedzialność administracyjną. Zaproponowany okres przedawnienia wynosi

jeden rok od dnia popełnienia naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, przy czym dotyczy on tylko i wyłącznie sytuacji, w której postępowanie administracyjne nie zostało wszczęte przed upływem okresu przedawnienia.

Ustawa przewiduje także rezygnację z uprawnień Policji, Straży Granicznej i Służby Celnej do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Aktualnie, zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, oprócz inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego, do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej uprawnieni są funkcjonariusze Policji, naczelnicy urzędów celnych i dyrektorzy izb celnych oraz funkcjonariusze Straży Granicznej. Proponuje się aby jedyną służbą uprawnioną do tej kontroli pozostała Inspekcja Transportu Drogowego.

Jeszcze przed rozpoczęciem funkcjonowania elektronicznego poboru opłat podjęta została decyzja, że to Inspekcja Transportu Drogowego będzie wiodącą służbą dedykowaną do pełnienia zadań w zakresie kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Jest to bowiem służba, która wcześniej kontrolowała system winietowy, a więc posiada doświadczenie, odpowiednie kwalifikacje oraz wykwalifikowany personel do kontroli systemów opłat. W związku z tym przeznaczono dodatkowe środki na zatrudnienie i przeszkolenie nowo zatrudnianych inspektorów. GITD otrzymał również pojazdy służące do dokonywania kontroli mobilnej, tzw. Mobilne Jednostki Kontrolne. Podkreślić również należy, że kontrola prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej odbywa się na dwa sposoby. Oprócz kontroli mobilnej, do której wykorzystywane są ww. MJK, kontrola wykonywana jest również przez urządzenia stacjonarne, zainstalowane na sieci dróg płatnych (są to m. in. bramownice kontrolne i przenośne urządzenia kontrolne). Rejestrowanie naruszeń w ramach kontroli stacjonarnej odbywa się bez udziału GITD, który dopiero po przekazaniu stosownych informacji przez Operatora elektronicznego systemu poboru opłat wszczyna w uzasadnionych przypadkach postępowania administracyjne w związku z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

Wszystkie przedstawione powyżej informacje zmierzają do uzasadnienia konkluzji, iż przyjęte rozwiązania dotyczące kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej zapewniają odpowiednią szczelność systemu i w należyty sposób zabezpieczają przychody Krajowego Funduszu Drogowego. W szczególności biorąc pod uwagę stały poziom generowanych przychodów, który niemal pokrywa się z przyjętymi w tym zakresie szacunkami, nie ma podstaw do podważania tego stanowiska. Co więcej, GITD nie zgłasza postulatów zwiększenia liczby inspektorów przydzielonych do kontroli elektronicznego

systemu poboru opłat ani stanu ich wyposażenia. Obecne stanowisko GITD świadczy, o tym że liczba inspektorów jest odpowiednia do wykonywanych obowiązków nałożonych na GITD, a także poddaje w wątpliwość konieczność angażowania innych służb w wykonywanie czynności kontrolnych.

Podkreślenia wymaga fakt, że jeszcze przed uruchomieniem systemu pozostałe służby prezentowały stanowisko, zgodnie z którym posiadają one inne priorytety niż wykonywanie czynności kontrolnych w elektronicznym systemie poboru opłat. Stanowisko to nie zmieniło się po dniu 1 lipca 2011 r. Jak dotychczas jedynie Policja nakładała kary pieniężne w związku z brakiem uiszczenia opłaty elektronicznej (3 decyzje administracyjne nakładające kary pieniężne w wysokości 3 tys. zł każda, wydane w roku 2012). Brak jest również ekonomicznego uzasadnienia, w związku z obserwowaną, należytą szczelnością systemu zapewnianą przez GITD, ponoszenia przez Skarb Państwa wysokich kosztów związanych z wyposażeniem służb w odpowiednie wyposażenie, które pozwoliłoby na pełne uczestnictwo tych służb w kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej.

Oprócz zmian uregulowań dotyczących sankcjonowania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej w projekcie przewiduje się również wprowadzenie jednolitych zasad zwolnienia z opłaty elektronicznej i opłat za przejazd pojazdów służb mundurowych, służb specjalnych i służb ratowniczych. W związku z powyższym zaproponowano zmianę art. 13 ust. 3a ustawy o drogach publicznych i art. 37g ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

Zgodnie z obowiązującym art. 13 ust. 3a ustawy od opłaty elektronicznej zwolnione są pojazdy:

- 1) Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił zbrojnych państw obcych, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi;
- 2) służb ratowniczych, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Inspekcji Transportu Drogowego, Służby Celnej oraz Policji;
- 3) zarządcy dróg krajowych wykorzystywane do utrzymania tych dróg.

Projekt ustawy przewiduje uzupełnienie katalogu służb wymienionych w pkt 2 ww. przepisu o pojazdy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Pojazdy tych służb są już na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy zwolnione

z innych opłat pobieranych na mocy ustawy o drogach publicznych i nie ma podstaw aby nie były one zwolnione również z obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej.

Oprócz tego rozszerzony zostanie również katalog służb ratowniczych korzystających ze zwolnienia z opłaty elektronicznej o pojazdy Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa oraz pojazdy służb ratownictwa górniczego.

Art. 37g ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym stanowi, że od opłat za przejazd autostradą są zwolnione:

1) pojazdy uprzywilejowane wykonujące zadania określone w art. 53 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.);

2) pojazdy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Inspekcji Transportu Drogowego;

3) pojazdy drogowej spółki specjalnego przeznaczenia podczas wykonywania jej zadań spółki jako zarządcy autostrady;

4) pojazdy spółki, z którą zawarto umowę o budowę i eksploatację, bądź wyłącznie eksploatację autostrady podczas wykonywania zadań spółki jako zarządcy autostrady.

W projekcie proponuje się rezygnację z uzależnienia zwolnienia z opłat pojazdów sił zbrojnych, służb mundurowych i służb ratowniczych od przesłanki, zgodnie z którą dany pojazd w celu skorzystania ze zwolnienia musi być pojazdem uprzywilejowanym uczestniczącym w akcji związanej z ratowaniem życia, zdrowia ludzkiego lub mienia albo koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego. W związku z powyższym zastosowana zostanie w tym zakresie konstrukcja zwolnień analogiczna do tej funkcjonującej w art. 13 ust. 3a ustawy o drogach publicznych. Pojazdy służb zwolnionych z opłat za przejazd autostradą zostaną wymienione enumeratywnie, z uwzględnieniem ww. propozycji rozszerzenia katalogu zawartego w art. 13 ust. 3a ustawy o drogach publicznych, bez względu na rodzaj akcji, w której pojazdy te uczestniczą. W art. 37g pkt 1 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym wskazane zostanie więc jednoznacznie, że z opłat za przejazd autostradą zwolnione są w każdym przypadku pojazdy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił zbrojnych państw obcych, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi, jednostek ochrony przeciwpożarowej, zespołów ratownictwa medycznego, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, służb ratownictwa górniczego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Służby Celnej, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji

Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Postulaty wprowadzenia tego typu rozwiązań pojawiały się między innymi ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej oraz kierownictwa Policji, którzy wskazywali, że podległe im jednostki korzystają z autostrad płatnych w trakcie wykonywania powierzonych im ustawowo zadań nie zawsze poruszając się pojazdami uprzywilejowanymi.

Przewiduje się przy tym rozwiązanie, zgodnie z którym nowe zasady zwolnień z opłat za przejazd autostradą nie będą miały zastosowania do umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, zawartych przed wejściem w życie projektowanych przepisów regulujących nowe zasady zwolnień z opłat, co przewiduje art. 4 projektu.

Zaproponowane zmiany w zakresie sankcjonowania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej nie będą miały wpływu na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ zarówno opłata elektroniczna, jak i środki z kar nałożonych na podstawie art. 13k ustawy o drogach publicznych stanowią przychód Krajowego Funduszu Drogowego.

Jednocześnie należy podkreślić, że wprowadzone zmiany nie powinny skutkować obniżeniem przychodów z tytułu opłaty elektronicznej. Ograniczenie liczby nakładanych kar do jednej kary za naruszenia popełnione w trakcie danego dnia, przy jednoczesnym zachowaniu wysokości obowiązujących kar, nie spowoduje bowiem, że system sankcji utraci odstraszący charakter. W zupełnie skrajnym bowiem przypadku, czyli w sytuacji gdy będziemy mieli do czynienia z pojazdem najcięższym i najbardziej zanieczyszczającym środowisko (opłata wynosi wówczas 0,53 gr./km), poruszającym się nieprzerwanie przez 24 godziny z prędkością 80 km/h autostradą lub drogą ekspresową objętą systemem to nieuiszczona opłata wyniesie ok. 1020 zł. Tak więc nawet w takim przypadku kara (3.000 zł) niemal trzykrotnie przewyższać będzie wartość nieuiszczonej opłaty. Należy przy tym pamiętać, że ogromna większość użytkowników dróg korzysta danej doby z dróg płatnych w mniejszym zakresie niż w przywołanym casusie, w związku z czym w praktyce kara będzie jeszcze dotkliwsza, a co za tym i odstrasząca dla podmiotów potencjalnie naruszających obowiązek uiszczenia opłaty.

Wprowadzenie zasady, że za dane naruszenia popełnione w trakcie jednego dnia można nałożyć tylko i wyłącznie jedną karę pieniężną może natomiast prowadzić do obniżenia przychodów z tytułu kar do Krajowego Funduszu Drogowego. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że przychody z kar nie są w ogóle uwzględniane w prognozach przychodów

generowanych przez elektroniczny system poboru opłat. Co więcej, przychody te odgrywają marginalną rolę w strukturze przychodów generowanych przez system (wynoszą one ok. 1,4% przychodów z opłat). Kary nakładane na podstawie art. 13k ustawy o drogach publicznych nie pełnią więc funkcji fiskalnej, lecz mają na celu zmotywowanie użytkowników do zachowań zgodnych z prawem. Zasadą powinno być więc uiszczanie opłaty elektronicznej przez korzystających z dróg krajowych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a wyjątkiem naruszanie tego obowiązku, co wiąże z ryzykiem nałożenia kary pieniężnej. Proponowane zmiany powinny jednak prowadzić do istotnego ograniczenia obecnej represyjności przepisów. Projektowane przepisy powinny więc odnieść pozytywny skutek w kontekście społecznym.

Zgodnie z art. 3 projektu do postępowań wszczętych na podstawie dotychczas obowiązującego art. 13k ust. 1 i 2 ustawy i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosowane będą generalnie przepisy dotychczasowe. Wyjątkiem będzie zastosowanie do tych spraw nowych korzystniejszych dla obywateli przepisów dotyczących:

- zmniejszonej wysokości kary dla kierujących zespołem pojazdów złożonym z samochodu osobowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, a także
- zasady, iż na kierującego pojazdem nie może zostać nałożona więcej niż jedna kara pieniężna za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej stwierdzone w trakcie jednej doby.

W związku ze zmianą zasad sankcjonowania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej po wejściu w życie przepisów przedmiotowego projektu zaistnieje konieczność wydania nowego rozporządzenia na podstawie art. 13l ust. 2 ustawy o drogach publicznych, określającego szczegółowy tryb, sposób i zakres kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Jako, że projekt ustawy przewiduje rezygnację z uprawnień do przeprowadzania tej kontroli przez funkcjonariuszy Policji, Służby Celnej i Straży Granicznej rozporządzenie będzie wydawane samodzielnie przez ministra właściwego do spraw transportu. Przewiduje się przy tym, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowają moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, o czym jest mowa w art. 5 projektu.

W art. 6 projektu wskazano, że ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. Jest to okres, który pozwoli na dostosowanie obecnych procedur stosowanych przez Inspekcję Transportu Drogowego, Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad oraz Operatora elektronicznego systemu poboru opłat do proponowanych zmian i odpowiedniego zmodyfikowania zasad funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat.

Rozwiązania zawarte w projekcie są zgodne z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 15 października 2013 r.

BAS-WAPEiM-2414/13

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej
poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz
ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Stanisław Żmijan)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Podstawowy zakres proponowanych zmian dotyczy znowelizowania przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.) dotyczących sankcjonowania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd drogami krajowymi, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 tej ustawy (opłaty elektronicznej). Projektodawcy proponują przede wszystkim przeniesienie odpowiedzialności administracyjnej za większość naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej z kierującego pojazdem na właściciela pojazdu (art. 13k ust. 3 ustawy o drogach publicznych), 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 (art. 13k ust. 5-7), pobieranie kaucji w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze pieniężnej w przypadku, gdy zostanie stwierdzona okoliczność uzasadniająca nałożenie tej kary pieniężnej na podmiot niemający siedziby albo miejsca stałego zamieszkania na terytorium Polski (art. 13m ust. 2), wprowadzenie zasady przedawniania się naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej (art. 13n) oraz pozbawienie Policji, Straży Granicznej i Służby Celnej uprawnienia do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej (art. 13l).

Druga część zmian przedstawionych w projekcie dotyczy ujednoczenia zasad zwolnienia z opłaty elektronicznej i opłat za przejazd pojazdów służb mundurowych, służb specjalnych i służb ratowniczych. W tym zakresie proponuje się zmianę art. 13 ust. 3a ustawy o drogach publicznych, w którym to przepisie do katalogu podmiotów, których pojazdy są zwolnione z opłaty elektronicznej dodano Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, a także Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa oraz służby ratownictwa górniczego. Ponadto projektodawcy proponują zmianę art. 37g pkt 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 931, ze zm.). Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu z opłat za przejazd autostradą byłyby zwolnione pojazdy wymienionych w nich podmiotów, a nie – jak obecnie – pojazdy uprzywilejowane uczestniczące w akcji związanej z ratowaniem życia, zdrowia ludzkiego lub mienia albo koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

Zgodnie z art. 6 projektu, ustawa miałaby wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Przedmiot projektu ustawy dotyczy częściowo materii regulowanej postanowieniami dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. Urz. WE L 187 z 20.7.1999 r., str. 42; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 7, t. 4, str. 372, ze zmianami), zwanej dalej „dyrektywą 1999/62/WE”. Art. 7 ust. 1 dyrektywy 1999/62/WE stanowi, że „państwa członkowskie mogą utrzymać lub wprowadzić opłaty za przejazd lub opłaty za korzystanie z infrastruktury w transeuropejskiej sieci drogowej lub na pewnych odcinkach tej sieci oraz na innych dodatkowych odcinkach ich sieci autostrad, które nie stanowią części transeuropejskiej sieci drogowej (...)”. Zaliczenie danego odcinka drogi do transeuropejskiej sieci drogowej wynika z decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 661/2010/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dziennik Urzędowy UE L 204 z 5.08.2010 r., str. 1). Należy dodać, że pojęcie „pojazd” w rozumieniu art. 2 lit. d dyrektywy 1999/62/WE oznacza „pojazd silnikowy lub zespół pojazdów, który jest przeznaczony lub wykorzystywany do drogowego przewozu towarów i którego maksymalna dopuszczalna masa całkowita wynosi ponad 3,5 tony”.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 dyrektywy 1999/62/WE, państwa członkowskie mogą przewidzieć obniżone stawki opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury, lub zwolnienia z obowiązku uiszczania opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury w przypadku pojazdów:

1) zwolnionych z wymogu instalowania i używania urządzeń rejestrujących na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym;

2) wykorzystywanych dla potrzeb obronnych kraju lub obrony cywilnej, pojazdów wykorzystywanych przez straż pożarną i inne służby ratunkowe oraz przez policję, jak również pojazdów wykorzystywanych do utrzymania dróg;

3) które jedynie okazjonalnie poruszają się po drogach publicznych państw członkowskich, w których są zarejestrowane, wykorzystywanych przez osoby fizyczne lub prawne, których podstawową działalnością nie jest przewóz towarów pod warunkiem, że przewozy wykonywane tymi pojazdami nie zakłócają konkurencji oraz z zastrzeżeniem zgody ze strony Komisji.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Materia, której dotyczy projekt ustawy, jest częściowo objęta zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Zawarte w projekcie propozycje nowelizacji art. 13 ust. 3a ustawy o drogach publicznych oraz art. 37g pkt 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym należy ocenić pod kątem zgodności z art. 7 ust. 4 dyrektywy 1999/62/WE, na podstawie którego państwa członkowskie mogą przewidzieć obniżone stawki opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury, lub zwolnienia z obowiązku uiszczania opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury. Proponowane przez projektodawców kategorie podmiotów, których pojazdy mają być zwolnione z opłaty elektronicznej i opłat za przejazd autostradą, odpowiadają kategorii pojazdów, o których mowa w art. 7 ust. 4 dyrektywy 1999/62/WE, tzn. pojazdów wykorzystywanych dla potrzeb obronnych kraju lub obrony cywilnej, pojazdów wykorzystywanych przez straż pożarną i inne służby ratunkowe oraz przez policję. Wobec powyższego projekt ustawy we wskazanej części należy uznać za zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto analizy wymaga proponowany art. 13m ust. 2 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że w przypadku, gdy zostanie stwierdzona okoliczność uzasadniająca nałożenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 13k ust. 1 lub 2, na podmiot niemający siedziby albo miejsca stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osoba przeprowadzająca kontrolę pobiera kaucję w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze. Projektowana regulacja wymaga oceny w świetle art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), na mocy którego zakazuje się jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W tym celu konieczne jest odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który wypowiedział się o różnych aspektach rozumienia tego przepisu. Przede wszystkim trzeba odnotować, że TSUE

wychodzi z założenia, że dyskryminacja ze względu na przynależność państwową nie ma miejsca wówczas, gdy zróżnicowane traktowanie jest obiektywnie usprawiedliwione (zob. wyrok w sprawie 106/83 *Sermide*, pkt 83). TSUE bada, czy istnieją obiektywnie uzasadnione, niezależne od przynależności państwowej, podstawy do zróżnicowania (wyrok w sprawie C-350/96 *Clean Car Autoservice*, pkt 31) i jeżeli wynik tego badania jest pozytywny uznaje, że dyskryminacja pośrednia nie ma miejsca. Zdaniem TSUE, obiektywnie uzasadnione podstawy do zróżnicowania to przede wszystkim cele normatywne, które jednak nie mogą być dyskryminujące jako takie (wyrok w sprawie 280/83 *Komisja przeciwko Francji*, pkt 18). Można je uznać za uzasadnione, jeżeli są oparte na obiektywnych, niezależnych od obywatelstwa odnośnej osoby czynnikach i są proporcjonalne do legitymowanego celu przepisu prawa krajowego (wyrok w sprawie C-274/96 *Bickel*, pkt 27). Z orzecznictwa TSUE wynika zatem, że w zasadzie zakaz pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową jest zakazem względnym, ponieważ spełnienie przesłanek usprawiedliwiających nierówne traktowanie jest równoznaczne z brakiem dyskryminacji w rozumieniu art. 18 TfUE¹.

W odniesieniu do kwestii, której dotyczy wskazany przepis projektu ustawy, szczególne znaczenie ma wyrok TSUE w sprawie C-224/00 *Komisja przeciwko Włochom*. W sprawie tej chodziło bowiem o różnicę w traktowaniu wprowadzoną przepisem ustawy krajowej z uszczerbkiem dla sprawcy wykroczenia będącego w posiadaniu pojazdu zarejestrowanego w innym państwie członkowskim niż Włochy. TSUE uznał, że prowadziło to do tego samego rezultatu jak dyskryminacja ze względu na przynależność państwową, jednakże ustalenie to nie jest wystarczające do uznania tego ustawodawstwa za niezgodne z art. 18 TfUE. Konieczne jest bowiem zbadanie, czy przepis krajowy nie jest uzasadniony ze względu na obiektywne okoliczności i czy nie jest proporcjonalny do zamierzonego celu. Jeżeli tak nie jest, wówczas taki środek krajowy musi być uważany za niedozwolony z uwagi na art. 18 TfUE. W tym kontekście TSUE stwierdził, iż jeśli chodzi o okoliczności mogące uzasadnić różnicę w traktowaniu sprawców, jest jasne, że brak jakichkolwiek umów międzynarodowych, które mogą zabezpieczyć wykonanie orzeczenia sądowego w państwie członkowskim innym niż to, w którym zostało wydane, w sposób obiektywny uzasadnia różnicę w traktowaniu sprawców, którzy mają miejsce zamieszkania w danym państwie oraz tych, którzy go nie mają². W konsekwencji TSUE ocenił, że nałożenie na osoby nieposiadające miejsca zamieszkania w danym państwie członkowskim obowiązku zapłacenia określonej sumy jako zabezpieczenia stanowi odpowiednie zabezpieczenie przed unikaniem skutecznej sankcji poprzez oświadczenie o niewyrażeniu zgody na natychmiastowe nałożenie kary pieniężnej.

¹ Zob. A. Wróbel, komentarz do art. 18 TfUE (w:) A. Wróbel (red.), Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Warszawa 2011, s. 401.

² TSUE przywołał w tym miejscu swój wyrok w sprawie C-29/95 *Pastors and Trans-Cap*.

Biorąc powyższe pod uwagę można uznać, że wynikające z projektowanego art. 13m ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zróżnicowane traktowanie podmiotów niemających siedziby albo miejsca stałego zamieszkania na terytorium Polski, jest generalnie uzasadnione, gdyż istnieją ku temu obiektywnie uzasadnione podstawy, zaś zastosowane środki są zgodne z zasadą proporcjonalności. Jednak zastrzeżenie nasuwa to, że w przywołanym przepisie nie uwzględniono sytuacji, w których kara pieniężna może być nałożona na podmiot, który ma siedzibę lub miejsce zamieszkania w państwie członkowskim UE, z którym Polska jest związana umową międzynarodową dającą możliwość wzajemnej egzekucji kar pieniężnych. W świetle przywołanego orzecznictwa TSUE w tym zakresie proponowany art. 13m ust. 2 ustawy o drogach publicznych może być uznany za niezgodny z prawem UE. Dodatkowo można zauważyć, że w polskim systemie prawa obowiązują przepisy zawierające bardzo podobne rozwiązania. Sami projektodawcy w uzasadnieniu powołali się na przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, ze zm.) oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.). I tak, zgodnie z art. 94 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym, w przypadku, gdy podczas kontroli stwierdzone zostanie naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego przez zagraniczny podmiot mający siedzibę 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 pobiera kaucję w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze pieniężnej. Z kolei art. 140ad ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym stanowi, że w przypadku gdy podczas kontroli zostanie stwierdzone naruszenie, o którym mowa w art. 140aa ust. 1, przez zagraniczny podmiot mający siedzibę w państwie, z którym Rzeczpospolita Polska nie jest związana umową o wzajemnej egzekucji kar pieniężnych, osoba przeprowadzająca kontrolę pobiera kaucję w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze pieniężnej. Jak widać w obu przypadkach ustawodawca uwzględnił ten aspekt zagadnienia, który został pominięty w opiniowanym projekcie ustawy.

Konkludując należy stwierdzić, że zawarty w art. 1 pkt 5 projektu ustawy art. 13m ust. 2 ustawy o drogach publicznych może zostać uznany za niezgodny z art. 18 TfUE w zakresie, w jakim dopuszcza pobieranie kaucji w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze pieniężnej od podmiotu mającego siedzibę albo miejsce stałego zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego UE, z którym wiąże Polskę umowa międzynarodowa umożliwiająca wzajemną egzekucję kar pieniężnych.

W pozostałym zakresie projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, z wyjątkiem proponowanego art. 13m ust. 2 ustawy o drogach publicznych, który może zostać uznany za niezgodny z art. 18 TfUE.

Szef Kancelarii Sejmu


Lech Czajka

Warszawa, 15 października 2013 r.

BAS-WAPEiM-2415/13

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy
o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz
o Krajowym Funduszu Drogowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł
Stanisław Żmijan) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii
Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Podstawowy zakres proponowanych zmian dotyczy znowelizowania przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.) dotyczących sankcjonowania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd drogami krajowymi, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Druga część zmian dotyczy ujednoczenia zasad zwolnienia z opłaty elektronicznej i opłat za przejazd pojazdów służb mundurowych, służb specjalnych i służb ratowniczych. W tym zakresie proponuje się zmianę art. 13 ust. 3a ustawy o drogach publicznych oraz art. 37g pkt 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 931, ze zm.).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
BSA III-021- 396/13**

Warszawa, dnia 31.10. 2013 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 4.11.2013r

**Pan
Adam PODGÓRSKI
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 października 2013 r., GMS-WP-014-306/13 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 p. 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 499) nie uznaje za celowe opiniowania **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.**

Z poważaniem

wz.


**Prof. dr hab. Tadeusz Ereciński
Prezes Sądu Najwyższego**



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025-361/13

Warszawa, dnia 14.11.2013 r.

SEKRETARIAT GENERAŁA

L.dz.

Data wpływu 15.11.2013

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do pisma z dnia 22 października 2013 r., nr GMS-WP-173-306/13, dotyczącego poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym*, przekazanego do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.) uprzejmie informuję o braku uwag do przedmiotu projektu w zakresie zadań prokuratury i kompetencji merytorycznych Prokuratora Generalnego.

Dokonując analizy poselskiego projektu ustawy pozwolę sobie jedynie zauważyć, że proponowane w projekcie ustawy zmiany w zakresie określenia podmiotów ponoszących odpowiedzialność administracyjną za naruszenia obowiązków stanowionych w ustawie, w tym obowiązku ponoszenia opłat za korzystanie z dróg publicznych, może sprawiać trudności interpretacyjne w stopniu oznaczającym naruszenie reguł rzetelnej legislacji, wobec braku w ustawie o drogach publicznych definicji pojęcia „korzystającego z drogi publicznej” i stanowionego w art. 13 przywołanej ustawy dla korzystającego z dróg publicznych obowiązku ponoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych.

Z poważaniem

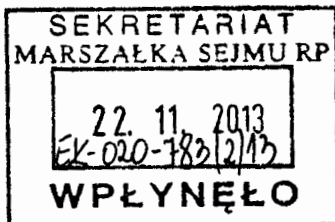
OL
PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO

Stanisław Żmijan

Posel na Sejm RP

Reprezentant wnioskodawców
poselskiego projektu ustawy

Warszawa, dnia 22 listopada 2013 r.

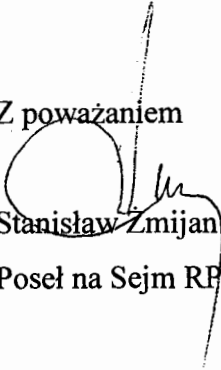


Szanowna Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu RP

W nawiązaniu do pisma z dnia 23 października 2013 r. (nr GMS-WP-03-18/13) oraz załączonej do niego opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych, jako reprezentant wnioskodawców składam autopoprawkę do złożonego dnia 27 września 2013 roku **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.**

W opinii wnioskodawców zaproponowana w autopoprawce treść projektowego art. 13m ust. 2, oparta na treści art. 94 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, z późn. zm.), uwzględnia stanowisko Biura Analiz Sejmowych, w tym powołane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w konsekwencji zapewnia, że przepis ten powinien zostać uznany za zgodny z art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Z poważaniem


Stanisław Żmijan

Posel na Sejm RP

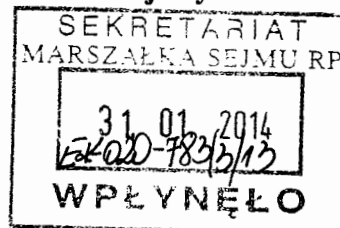
**Autopoprawka do złożonego dnia 27 września 2013 roku poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz
o Krajowym Funduszu Drogowym**

W art. 1 pkt 5 poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym art. 13m ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W przypadku, gdy zostanie stwierdzona okoliczność uzasadniająca nałożenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 13k ust. 1 lub 2, 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 możliwości egzekucji należności nie wynika wprost z przepisów międzynarodowych oraz przepisów tego państwa, osoba przeprowadzająca kontrolę pobiera kaucję w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze pieniężnej.”.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large circle followed by a vertical line and a horizontal stroke.

Uzasadnienie Autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym



Cel wniesienia autopoprawki

Przedmiotowa poprawka została zgłoszona w celu wykonania konkluzji zawartej w opinii Biura Analiz Sejmowych, przedstawionej w piśmie z dnia 15 października 2013 r., nr BAS-WAPEiM-2414/13, zgodnie z którą poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, z wyjątkiem proponowanego art. 13m ust. 2 ustawy o drogach publicznych, który może zostać uznany za niezgodny z art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W pierwotnej wersji projektu projektowany przywołany art. 13m ust. 2 miał następującą treść: *„W przypadku, gdy zostanie stwierdzona okoliczność uzasadniająca nałożenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 13k ust. 1 lub 2, na podmiot niemający siedziby albo miejsca stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osoba przeprowadzająca kontrolę pobiera kaucję w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze.”*. Przepis ten ma na celu zapewnienie skuteczności egzekucji kar nakładanych za naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej na podmioty zagraniczne. Opiniując zgodność z prawem unijnym projektowanego przepisu Biuro Analiz Sejmowych powołało się na treść art. 18 TfUE, na mocy którego zakazuje się jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Biuro przywołało perzy tym tezy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który wypowiedział się o różnych aspektach rozumienia tego przepisu. Podsumowując orzecznictwo Trybunału Biuro podkreśliło, że *„wynikające z projektowanego art. 13m ust. 2 ustawy o drogach publicznych zróżnicowane traktowanie podmiotów niemających siedziby albo miejsca stałego zamieszkania na terytorium Polski jest generalnie uzasadnione, gdyż istnieją ku temu obiektywnie uzasadnione podstawy, zaś zastosowane środki są zgodne z zasadą proporcjonalności. Jednak zastrzeżenia nasuwa to, że w przywołanym przepisie nie uwzględniono sytuacji, w których kara pieniężna może być nałożona na podmiot, który ma siedzibę lub miejsce zamieszkania w państwie członkowskim UE, z którym Polska jest związana umową międzynarodową dającą możliwość wzajemnej egzekucji kar pieniężnych.”*. W związku z powyższym wnioskodawcy zgłaszają przedmiotową autopoprawkę, która ma na celu zapewnienie zgodności projektowanego przepisu z prawem UE. Zgodnie z sugestią

zawartą w opinii Biura, zastosowano w tym zakresie rozwiązanie oparte na treści obowiązującego art. 94 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265, z późn. zm.). Należy więc uznać, że autopoprawka uwzględnia stanowisko Biura Analiz Sejmowych, w tym tezy powołanego przez Biuro orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, i w konsekwencji zapewnia, że projektowany art. 13m ust. 2 ustawy o drogach publicznych powinien zostać uznany za zgodny z art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Autopoprawka nie ma wpływu na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioskodawcy oświadczają, że autopoprawka jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Stacysław Zmijewski

BAS-WAPEiM-2996/13

Warszawa, 6 grudnia 2013 r.

416

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej
poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz
ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Stanisław Żmijan) w wersji
uwzględniającej autopoprawkę z dnia 22 listopada 2013 r.**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Podstawowy zakres proponowanych zmian dotyczy znowelizowania przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.) odnoszących się do sankcjonowania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd drogami krajowymi, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 tej ustawy (opłaty elektronicznej). Projektodawcy proponują przede wszystkim przeniesienie odpowiedzialności administracyjnej za większość naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej z kierującego pojazdem na właściciela pojazdu (art. 13k ust. 3 ustawy o drogach publicznych), 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 (art. 13k ust. 5-7), pobieranie kaucji w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze pieniężnej w przypadku, gdy zostanie stwierdzona okoliczność uzasadniająca nałożenie tej kary pieniężnej na podmiot niemający siedziby albo miejsca stałego zamieszkania na terytorium Polski (art. 13m ust. 2), wprowadzenie zasady przedawniania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej (art. 13n) oraz pozbawienie Policji, Straży Granicznej i Służby Celnej uprawnienia do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej (art. 13l).

Druga część zmian przedstawionych w projekcie dotyczy ujednoczenia zasad zwolnienia z opłaty elektronicznej i opłat za przejazd pojazdów służb

mundurowych, służb specjalnych i służb ratowniczych. W tym zakresie proponuje się zmianę art. 13 ust. 3a ustawy o drogach publicznych, w którym to przepisie do katalogu podmiotów, których pojazdy są zwolnione z opłaty elektronicznej dodano Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, a także Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa oraz służby ratownictwa górniczego. Ponadto projektodawcy proponują zmianę art. 37g pkt 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 931, ze zm.). Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu z opłat za przejazd autostradą byłyby zwolnione pojazdy wymienionych w nich podmiotów, a nie – jak obecnie – pojazdy uprzywilejowane uczestniczące w akcji związanej z ratowaniem życia, zdrowia ludzkiego lub mienia albo koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

Zgodnie z art. 6 projektu, ustawa miałaby wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Przedmiot projektu ustawy dotyczy częściowo materii regulowanej postanowieniami dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. Urz. WE L 187 z 20.7.1999 r., str. 42; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 7, t. 4, str. 372, ze zmianami), zwanej dalej „dyrektywą 1999/62/WE”. Art. 7 ust. 1 dyrektywy 1999/62/WE stanowi, że „państwa członkowskie mogą utrzymać lub wprowadzić opłaty za przejazd lub opłaty za korzystanie z infrastruktury w transeuropejskiej sieci drogowej lub na pewnych odcinkach tej sieci oraz na innych dodatkowych odcinkach ich sieci autostrad, które nie stanowią części transeuropejskiej sieci drogowej (...)”. Zaliczenie danego odcinka drogi do transeuropejskiej sieci drogowej wynika z decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 661/2010/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dziennik Urzędowy UE L 204 z 5.08.2010 r., str. 1). Należy dodać, że pojęcie „pojazd” w rozumieniu art. 2 lit. d dyrektywy 1999/62/WE oznacza „pojazd silnikowy lub zespół pojazdów, który jest przeznaczony lub wykorzystywany do drogowego przewozu towarów i którego maksymalna dopuszczalna masa całkowita wynosi ponad 3,5 tony”.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 dyrektywy 1999/62/WE, państwa członkowskie mogą przewidzieć obniżone stawki opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury, lub zwolnienia z obowiązku uiszczania opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury w przypadku pojazdów:

1) zwolnionych z wymogu instalowania i używania urządzeń rejestrujących na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20

grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym;

2) wykorzystywanych dla potrzeb obronnych kraju lub obrony cywilnej, pojazdów wykorzystywanych przez straż pożarną i inne służby ratunkowe oraz przez policję, jak również pojazdów wykorzystywanych do utrzymania dróg;

3) które jedynie okazjonalnie poruszają się po drogach publicznych państw członkowskich, w których są zarejestrowane, wykorzystywanych przez osoby fizyczne lub prawne, których podstawową działalnością nie jest przewóz towarów, pod warunkiem że przewozy wykonywane tymi pojazdami nie zakłócają konkurencji oraz z zastrzeżeniem zgody ze strony Komisji.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Materia, której dotyczy projekt ustawy, jest częściowo objęta zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Zawarte w projekcie propozycje nowelizacji art. 13 ust. 3a ustawy o drogach publicznych oraz art. 37g pkt 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym należy ocenić pod kątem zgodności z art. 7 ust. 4 dyrektywy 1999/62/WE, na podstawie którego państwa członkowskie mogą przewidzieć obniżone stawki opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury, lub zwolnienia z obowiązku uiszczania opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury. Proponowane przez projektodawców kategorie podmiotów, których pojazdy mają być zwolnione z opłaty elektronicznej i opłat za przejazd autostradą, odpowiadają kategorii pojazdów, o których mowa w art. 7 ust. 4 dyrektywy 1999/62/WE, tzn. pojazdów wykorzystywanych dla potrzeb obronnych kraju lub obrony cywilnej, pojazdów wykorzystywanych przez straż pożarną i inne służby ratunkowe oraz przez policję. Wobec powyższego projekt ustawy we wskazanej części należy uznać za zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto analizy wymaga proponowany art. 13m ust. 2 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że w przypadku, gdy zostanie stwierdzona okoliczność uzasadniająca nałożenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 13k ust. 1 lub 2, na podmiot niemający siedziby albo miejsca stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osoba przeprowadzająca kontrolę pobiera kaucję w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze. Jednak dotyczy to wyłącznie podmiotów mających siedzibę w państwie, z którym 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. Projektowana regulacja wymaga oceny w świetle art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), na mocy którego zakazuje się jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W tym celu konieczne jest odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który wypowiedział się o różnych aspektach

rozumienia tego przepisu. Przede wszystkim trzeba odnotować, że TSUE wychodzi z założenia, że dyskryminacja ze względu na przynależność państwową nie ma miejsca wówczas, gdy zróżnicowane traktowanie jest obiektywnie usprawiedliwione (zob. wyrok w sprawie 106/83 *Sermide*, pkt 83). TSUE bada, czy istnieją obiektywnie uzasadnione, niezależne od przynależności państwowej, podstawy do zróżnicowania (wyrok w sprawie C-350/96 *Clean Car Autoservice*, pkt 31) i jeżeli wynik tego badania jest pozytywny uznaje, że dyskryminacja pośrednia nie ma miejsca. Zdaniem TSUE, obiektywnie uzasadnione podstawy do zróżnicowania to przede wszystkim cele normatywne, które jednak nie mogą być dyskryminujące jako takie (wyrok w sprawie 280/83 *Komisja przeciwko Francji*, pkt 18). Można je uznać za uzasadnione, jeżeli są oparte na obiektywnych, niezależnych od obywatelstwa odnośnej osoby czynnikach i są proporcjonalne do legitymowanego celu przepisu prawa krajowego (wyrok w sprawie C-274/96 *Bickel*, pkt 27). Z orzecznictwa TSUE wynika zatem, że w zasadzie zakaz pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową jest zakazem względnym, ponieważ spełnienie przesłanek usprawiedliwiających nierówne traktowanie jest równoznaczne z brakiem dyskryminacji w rozumieniu art. 18 TfUE¹.

W odniesieniu do kwestii, której dotyczy wskazany przepis projektu ustawy, szczególne znaczenie ma wyrok TSUE w sprawie C-224/00 *Komisja przeciwko Włochom*. W sprawie tej chodziło bowiem o różnicę w traktowaniu wprowadzoną przepisem ustawy krajowej z uszczerbkiem dla sprawcy wykroczenia będącego w posiadaniu pojazdu zarejestrowanego w innym państwie członkowskim niż Włochy. TSUE uznał, że prowadziło to do tego samego rezultatu jak dyskryminacja ze względu na przynależność państwową, jednakże ustalenie to nie jest wystarczające do uznania tego ustawodawstwa za niezgodne z art. 18 TfUE. Konieczne jest bowiem zbadanie, czy przepis krajowy nie jest uzasadniony ze względu na obiektywne okoliczności i czy nie jest proporcjonalny do zamierzonego celu. Jeżeli tak nie jest, wówczas taki środek krajowy musi być uważany za niedozwolony z uwagi na art. 18 TfUE. W tym kontekście TSUE stwierdził, iż, jeśli chodzi o okoliczności mogące uzasadnić różnicę w traktowaniu sprawców, jest jasne, że brak jakichkolwiek umów międzynarodowych, które mogą zabezpieczyć wykonanie orzeczenia sądowego w państwie członkowskim innym niż to, w którym zostało wydane, w sposób obiektywny uzasadnia różnicę w traktowaniu sprawców, którzy mają miejsce zamieszkania w danym państwie, oraz tych, którzy go nie mają². W konsekwencji TSUE ocenił, że nałożenie na osoby nieposiadające miejsca zamieszkania w danym państwie członkowskim obowiązku zapłacenia określonej sumy jako zabezpieczenia stanowi odpowiednie zabezpieczenie przed unikaniem skutecznej sankcji poprzez oświadczenie o niewyrażeniu zgody na natychmiastowe nałożenie kary pieniężnej.

¹ Zob. A. Wróbel, komentarz do art. 18 TfUE (w:) A. Wróbel (red.), Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Warszawa 2011, s. 401.

² TSUE przywołał w tym miejscu swój wyrok w sprawie C-29/95 *Pastors and Trans-Cap*.

Biorąc powyższe pod uwagę można uznać, że wynikające z projektowanego art. 13m ust. 2 ustawy o drogach publicznych zróżnicowane traktowanie podmiotów niemających siedziby albo miejsca stałego zamieszkania na terytorium Polski, jest generalnie uzasadnione, gdyż istnieją ku temu obiektywnie uzasadnione podstawy, zaś zastosowane środki są zgodne z zasadą proporcjonalności.

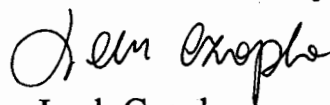
Co istotne, w przywołanym przepisie pobieranie kaucji przez osobę przeprowadzającą kontrolę ograniczono do sytuacji dotyczących podmiotów mających siedzibę w państwie, z którym Polska nie jest związana umową lub porozumieniem o współpracy we wzajemnym dochodzeniu należności bądź państwie, w którym możliwość egzekucji należności nie wynika wprost z przepisów międzynarodowych ani z przepisów tego państwa. Pozwala to uznać, że szczególnie instrument prawny w postaci kaucji może być stosowany tylko w takich przypadkach, w których istnieje rzeczywiste zagrożenie niewyegzekwowania kary pieniężnej. W związku z powyższym proponowany art. 13m ust. 2 ustawy o drogach publicznych należy uznać za zgodny z art. 18 TfUE.

W pozostałym zakresie projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym w wersji uwzględniającej autopoprawkę z dnia 22 listopada 2013 r. jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla

Warszawa, 6 grudnia 2013 r.

BAS-WAPEiM-2997/13

41 C

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy
o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz
o Krajowym Funduszu Drogowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł
Stanisław Żmijan) w wersji uwzględniającej autopoprawkę z dnia 22
listopada 2013 r. jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii
Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Podstawowy zakres proponowanych zmian dotyczy znowelizowania przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.) dotyczących sankcjonowania naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd drogami krajowymi, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Druga część zmian dotyczy ujednoczenia zasad zwolnienia z opłaty elektronicznej i opłat za przejazd pojazdów służb mundurowych, służb specjalnych i służb ratowniczych. W tym zakresie proponuje się zmianę art. 13 ust. 3a ustawy o drogach publicznych oraz art. 37g pkt 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 931, ze zm.).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym w wersji uwzględniającej autopoprawkę z dnia 22 listopada 2013 r. nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA III-021-50/14

Warszawa, dnia 24 lutego 2014 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.


Data wpływu 25.02.2014

**Pan
Adam PODGÓRSKI
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 lutego 2014 r., GMS-WP-173-47/14 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 499) nie uznaje za celowe opiniowania **autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.**

Z poważaniem

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego


**p.o. Prof. dr hab. Lech PAPRZYCKI
Prezes Sądu Najwyższego**