

# Rozdział I. Założenia nowelizacji przepisów KPA w kontekście regulacji ustawy o drogach publicznych

Analiza wprowadzonych do KPA rozwiązań prawnych, w tym dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, nie może odbywać się bez podania przyczyn i celów tych zmian. Zrozumienie bowiem intencji i woli ustawodawcy pozwoli odkodować również praktyczny ich sens. Każdy bowiem podmiot, ale przede wszystkim organy administracji publicznej (zarządcy dróg), wykonując zapisy nowelizacji, muszą te kwestie uwzględnić. Ustawodawca w tekście uzasadnienia do projektu ZmKPA17 (druk sejmowy Nr 1183) wskazał powody i przesłanki, którymi kierował się przy wprowadzaniu komentowanych regulacji.

Według powoływanego uzasadnienia celem ZmKPA17 jest wprowadzenie rozwiązań, które:

- 1) pozwolą usprawnić postępowania administracyjne oraz skrócić ich czas, m.in. dzięki przyznaniu stronom możliwości decydowania w szerszym zakresie o realizacji ich prawa do pełnego, dwukrotnego rozpoznania sprawy w procedurze administracyjnej (likwiduje się zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego przed organami, wprowadza mechanizm milczącego czy uproszczonego załatwiania spraw administracyjnych);
- 2) zmniejszą liczbę rozstrzygnięć kasatoryjnych, gdyż strona będzie mogła zapobiec przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, a dodatkowo – wprowadzona zostanie przyspieszona procedura, w której sąd administracyjny będzie mógł skontrolować prawidłowość decyzji kasatoryjnej (temu służy możliwość szerokiego, w zasadzie w skrajnych przypadkach na zgodny wniosek stron pełnego prowadzenia postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym i wprowadzenie sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, kierowanego bezpośrednio do sądu administracyjnego);
- 3) przyczynią się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli przez wprowadzenie zasad i szczegółowych regulacji pozwalających na efektywniejszą realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (m.in. za-

sada przyjaznej interpretacji prawa i rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony) oraz na wykorzystanie metod polubownego rozwiązywania kwestii spornych (mediacja, ugoda);

- 4) zmierzają do zapewnienia adekwatności administracyjnych kar pieniężnych do zaistniałych przypadków naruszenia prawa, czyli uregulują:
  - a) ogólne dyrektywy wymiaru kar,
  - b) przesłanki odstąpienia od nałożenia kary,
  - c) terminy przedawnienia nałożenia i egzekucji kary oraz warunki udzielania ulg w zapłacie kar pieniężnych (obecnie nakładanie kar administracyjnych niejednokrotnie cechuje automatyzm, który może powodować nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu).

Ustawodawca, wskazując kierunki zmian, które zresztą są konsekwentnie zrealizowane w treści wprowadzonych przepisów, podaje negatywne aspekty funkcjonowania obecnych regulacji prawnych w procedurze nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Wymierzanie tych kar odbywa się zatem często mechanicznie, bez możliwości odniesienia się organu do konkretnego stanu faktycznego. Wysokość takich kar nie uwzględnia zatem: wagi i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzeby ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego, lub wyjątkowo ważnego interesu strony; czasu trwania tego naruszenia; częstotliwości niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszenia zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara; uprzedniego ukarania za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe; stopnia przyczynienia się strony, na którą jest nakładana kara, do powstania naruszenia prawa; działań podjętych przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa; wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła. Będzie to brane pod uwagę tylko w przypadkach, gdy samo stwierdzenie naruszenia prawa jest uzależnione od osiągnięcia korzyści lub uniknięcia straty przez podmiot podlegający ukaraniu i – w przypadku osoby fizycznej – warunków osobistych strony, na którą kara jest nakładana. Schematyczne przypadki nakładania kar pieniężnych powodowały uznawanie tych kar za niesprawiedliwe, nieuwzględniające elementów prewencyjnych w sferze indywidualnej oraz ogólnej. Niewątpliwie taki sposób postępowania organów administracji publicznej wynikał z braku odpowiednich regulacji prawnych i rozwiązań ustawowych. Inną kwestią była wątpliwa możliwość w dotychczasowym stanie prawnym odstąpienia przez zarządcę dróg publicznych od nakładania takich kar. Niejednokrotnie pracownicy organów stwierdzali zaistnienie naruszenia prawa – DrPublU, niemniej to naruszenie było niewielkie i niezwłocznie przez sprawcę usunięte. Wreszcie ważną kwestią był termin do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, a zatem czas, który prawo przewidywało dla organu do wydania decyzji administracyjnej. Luka prawna w tym obszarze zmuszała zarządców dróg do tego, aby rozważyć w sensie prawnym naruszenie prawa sięgające kilku czy nawet kilkunastu lat wstecz. Stan taki był nie do pogodzenia z pewnością obrotu prawnego i zasadą przedawnienia prawa do wydania decyzji sankcyjnej – konstytucyjnej (por. m.in. art. 68 OrdPU).

Powyżej sygnalizowane problemy ustawodawca normuje poprzez wprowadzenie:

- 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,

- 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i udzielenie pouczenia,
- 3) odsetek od kary zaległej,
- 4) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej,
- 5) terminów przedawnienia egzekucji takiej kary,
- 6) udzielenia ulg w jej wykonaniu.

Wprowadzenie do KPA nowych regulacji prawnych i instrumentów wcześniej nieznanymi spowodowało konieczność dostosowawczego znówelizowania art. 1 KPA, który obecnie stanowi m.in., że KPA normuje także nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu.

#### **Ważne**

---

Kodeks postępowania administracyjnego normuje m.in. nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu.

---

#### **Podstawa prawna:**

- art. 1, 189a KPA.



## Rozdział II. Umiejscowienie administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez zarządców dróg w systemie finansów publicznych

System finansów publicznych w świetle obowiązującej od 1.1.2010 r. FinPubU został wzbogacony o pojęcie tzw. niepodatkowych należności budżetowych. Bez cienia wątpliwości należy przyjąć, iż niepodatkowe należności budżetowe są środkami publicznymi, a w ich ramach dochodami publicznymi (zob. art. 5 FinPubU). Dochodami publicznymi są bowiem m.in. daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, JST, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw (art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 FinPubU). Katalog środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym jest otwarty i uregulowany w art. 60 FinPubU. Ustawodawca zdecydował, iż niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym są w szczególności następujące dochody budżetu państwa, dochody budżetu JST albo przychody państwowych funduszy celowych, tj.:

- 1) kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w FinPubU;
- 2) należności z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa i JST;
- 3) wpłaty nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych;
- 4) wpłaty nadwyżek środków finansowych agencji wykonawczych;
- 5) wpłaty środków z tytułu rozliczeń realizacji programów przedakcesyjnych;
- 6) należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz inne należności związane z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetki od tych środków i od tych należności;

- 7) należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz w postępowaniu w sprawach o wykroczenia skarbowe;
- 8) dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw;
- 9) pobrane przez JST dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST odrębnymi ustawami i nieodprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa.

Administracyjne kary pieniężne spełniają wszelkie kryteria wskazane do uznania ich za środki publiczne. Dyspozycja art. 40a ust. 1 i 3 DrPublU stanowi, że kary pieniężne określone w art. 13k ust. 1 i 2, art. 29a ust. 1 i 2 oraz w art. 40 ust. 12 DrPublU są przekazywane odpowiednio do budżetów JST lub na wyodrębniony rachunek bankowy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Środki z opłat i kar gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad są przekazywane na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego z przeznaczeniem na budowę lub przebudowę dróg krajowych, drogowych obiektów inżynierskich i przepraw promowych oraz na zakup urządzeń do ważenia pojazdów.

#### Ważne

Środki pochodzące z administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych na podstawie DrPublU powinny zostać uznane za środki publiczne – niepodatkowe należności budżetowe w rozumieniu art. 60 FinPubU.

---

W oparciu o Autostradę należy stwierdzić, iż Krajowy Fundusz Drogowy tworzy się w Banku Gospodarstwa Krajowego. Fundusz ten gromadzi środki finansowe na budowę i przebudowę dróg krajowych, na przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację systemów poboru opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 DrPublU, oraz opłat za przejazd autostradą oraz finansuje realizację tych zadań.

Krajowy Fundusz Drogowy jest instytucją odrębną od budżetu. Podkreśla się, iż środki, które wpływają na ten Fundusz, przeznaczone są w całości, bez potrzeby wdrażania żadnych dodatkowych procedur oraz czynności rozdziałowych, na budowę (przebudowę, rozbudowę, ochronę i utrzymanie) autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych, czyli na stworzenie takiej infrastruktury drogowej na poziomie autostrad i dróg krajowych, która poziomem technologicznym i użytkowym odpowiadałaby sieci tego rodzaju dróg wysokorozwiniętych krajów Wspólnoty, tworząc z nimi spójny system połączeń drogowych, umożliwiający jej użytkownikom sprawne i bezpieczne przemieszczanie się. Polska w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej została zobowiązana do wyrównania poziomów we wszystkich sferach funkcjonowania państwa. Konieczność „nadrobienia” przez Polskę niedostatków w odniesieniu do ilości i jakości dróg, wynikających z wieloletnich zaniedbań w tym zakresie obligowała do podjęcia środków zapewniających maksymalnie pewną i sprawną realizację nakreślonego celu. Odpowiednim narzędziem do zabezpieczenia wykonania i utrzymywania w sprawności technicznej autostrad i dróg ekspresowych stał się Krajowy Fundusz Drogowy (tak np. wyr. NSA z 12.1.2017 r., I GSK 901/16, Legalis).

**Orzecznictwo**

Wieloletnie zaniedbania w rozwoju dróg w Polsce, w konfrontacji z gwałtownym rozwojem motoryzacji i wszystkimi negatywnymi tego konsekwencjami dotyczącymi bezpieczeństwa, zagrożenia dla zdrowia i życia ludzkiego i zagrożenia dla środowiska nakazują podejmowanie w tym zakresie działań, które ze względu na skalę i charakter wykraczają znacząco poza możliwości ich sfinansowania z budżetu państwa. Można więc powiedzieć, że obecnie w Polsce budowa dróg i autostrad ma również wagę problemu społecznego, którego sprawne rozwiązanie, warunkowane np. dysponowaniem odpowiednimi środkami finansowymi, przyczyni się do rozwoju cywilizacyjnego kraju, którego wyznacznikami są m.in. odpowiedni poziom bezpieczeństwa, ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz ochrony środowiska (tak np. wyr. NSA: z 10.8.2011 r., I GSK 773/11, niepubl.; z 10.8.2011 r., I GSK 772/10, Legalis; z 9.8.2011 r., I GSK 904/10, Legalis; z 12.12.2012 r., I GSK 1126/11, Legalis; z 2.8.2011 r., I GSK 583/10, Legalis; z 9.8.2011 r., I GSK 969/10, Legalis; z 10.8.2011 r., I GSK 988/10, Legalis; z 10.8.2011 r., I GSK 1006/10, Legalis).

**Orzecznictwo**

Nie ulega żadnej wątpliwości, że kara pieniężna wymierzona na podstawie przepisów DrPubU – w brzmieniu obowiązującym w przedmiotowej sprawie – stanowi dochód budżetu państwa, o czym stanowi art. 39 ust. 3b DrPubU. Zgodnie z art. 60 FinPubU, środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym są w szczególności następujące dochody budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w niniejszej ustawie;
- 2) należności z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wpłaty nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych;
- 4) wpłaty nadwyżek środków finansowych agencji wykonawczych;
- 5) wpłaty środków z tytułu rozliczeń realizacji programów przedakcesyjnych;
- 6) należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich;
- 7) dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw;
- 8) pobrane przez jednostkę samorządu terytorialnego dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami i nieodprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa.

W myśl art. 64 ust. 1 FinPubU – w brzmieniu obowiązującym do 28.4.2017 r. – właściwy organ, na wniosek zobowiązanego, może udzielać określonych w art. 55 FinPubU ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należności, o których mowa w art. 60 FinPubU. Powyższe oznacza, że stosownie do art. 55 FinPubU niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym mogą być umarżane w całości albo w części lub ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty. W związku z art. 1 pkt 10 ustawy z 10.2.2017 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 659) niepodatkowe należności budżetowe organ może:

- 1) z urzędu umarżać w całości – w przypadku gdy zachodzi jedna z okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1–4 FinPubU;
- 2) na wniosek zobowiązanego:
  - a) umarżać w całości – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym,
  - b) umarżać w części, odraczać terminy spłaty całości albo części należności lub rozkładać na raty płatność całości albo części należności – w przypadkach uzasadnionych wzglę-

dami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi zobowiązanego.

Przepisy FinPubU zatem do 28.4.2017 r. nie zawierały przesłanek, które warunkowały dopuszczalność stosowania ulg w odniesieniu do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, lecz zawierały odesłanie zawarte w art. 67 FinPubU, iż do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą, stosuje się przepisy KPA i odpowiednio przepisy działu III OrdPU (wyr. WSA w Warszawie z 21.5.2014 r., V SA/Wa 2619/13, Legalis). Jednak wskazana powyżej nowelizacja art. 64 FinPubU doprowadziła do tego, że ten przepis zawiera wyczerpującą regulację związaną z przesłankami stosowania ulg. Nie ma zatem w obecnym kształcie potrzeby, aby organy posiłkowo stosowały w tym zakresie art. 67a i n. OrdPU. Wymaga również podkreślenia, iż wprowadzone z dniem 28.4.2017 r. zmiany nie mogą mieć wpływu na kształt rozpoznawanych spraw przez sądy administracyjne, w których ostateczna decyzja została wydana przed tą datą, bowiem jak wynika z przepisu art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10.2.2017 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, tylko do spraw dotyczących udzielania ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (wyr. NSA w Warszawie z 14.6.2017 r., II GSK 2818/15, Legalis).

---

#### Ważne

Obecnie ulgi w spłacie administracyjnych kar pieniężnych będą udzielane na podstawie art. 189k KPA w zw. z art. 67 ust. 2 FinPubU.

---

Przyjęcie zatem publicznoprawnego charakteru tych należności nie pozwala do nich stosować reguł prawa cywilnego zarówno odnoszących się do kwestii przedawnienia, jak i sposobu zaliczania wpłat, czy możliwości obniżenia kar na podstawie art. 362 KC. Wprowadzona nowelizacja art. 67 ust. 2 FinPubU odsyła wprost do stosowania do spraw dotyczących administracyjnych kar pieniężnych przepisów KPA. W zakresie zatem nieuregulowanym w DrPublU, FinPubU czy KPA znajdą zastosowanie odpowiednio przepisy działu III OrdPU (zob. art. 67 ust. 1 FinPubU). Bezsprornie zatem zarządcy będą zobligowani zastosować m.in. następujące przepisy tego działu:

- 1) art. 26 – zakres odpowiedzialności dłużnika/zobowiązanego;
- 2) art. 29 – zakres odpowiedzialności majątkiem wspólnym dłużnika/zobowiązanego;
- 3) art. 34–38 – możliwość ustanowienia hipoteki przymusowej;
- 4) art. 57 – naliczanie opłaty prolongacyjnej przy zastosowaniu ulg w spłacie tych należności;
- 5) art. 59 – przypadki wygaśnięcia zobowiązania pieniężnego;
- 6) art. 60 – termin zapłaty należności;
- 7) art. 55 i 62 – tryb rozliczania i zarachowania wpłat dłużnika/zobowiązanego;
- 8) art. 72–80 – tryb stwierdzenia nadpłat;
- 9) art. 93–106 – odpowiedzialność następców prawnych i podmiotów przekształconych;
- 10) art. 107–118 – odpowiedzialność osób trzecich.

#### Podstawa prawna:

- art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1, art. 60, 64, 67 FinPubU.



# Rozdział III. Kara pieniężna nakładana za naruszenie prawa związanego z obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej

## 1. Uwagi ogólne

W systemie administracyjnych kar pieniężnych z pewnością mieszczą się kary pieniężne nakładane na podstawie art. 13k DrPublU. Spełniają one wszystkie elementy definicji z art. 189b KPA. Kary te nakłada w drodze decyzji administracyjnej organ administracji publicznej, jakim jest Główny Inspektor Transportu Drogowego (zob. art. 13k ust. 9 i art. 13l DrPublU). Unormowanie tych kar pieniężnych, podobnie jak kar orzekanych na podstawie art. 29a czy 40 ust. 12 DrPublU, spełnia kryteria przewidziane przez TK w wyroku z 25.3.2010 r. (P 9/08, Legalis).

### Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków nie budzi wątpliwości. Brak stosownej sankcji powoduje bowiem, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. Administracyjne kary pieniężne stanowią środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Kary te, stosowane automatycznie z mocy ustawy, mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne. Zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywuje adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków. Podstawą zastosowania tego typu kar jest samo obiektywne naruszenie prawa. Administracyjna kara pieniężna nie jest wyłącznie represją za naruszenie prawa, ale przede wszystkim stanowi środek przymusu, który ma służyć zapewnieniu wykonywania obowiązków wobec państwa, a organ administracyjny musi posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne (wyr. TK z 25.3.2010 r., P 9/08, Legalis).

Niewątpliwie kary z art. 13k DrPublU stanowią sankcję (represję) finansową dla sprawcy w związku z:

- 1) naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej (art. 13k ust. 1 DrPublU);
- 2) naruszeniem obowiązku, o którym mowa w art. 13i DrPublU (art. 13k ust. 2 DrPublU).

#### Ważne

---

Kary pieniężne nakładane w trybie art. 13k DrPublU mają charakter związany, w związku z tym nie znajdują zastosowania w procedurze ich nakładania dyrektywy określone w art. 189d KPA.

---

#### Orzecznictwo

---

Kreowana na podstawie art. 13k ust. 1 i 2 DrPublU odpowiedzialność ma charakter obiektywny, co oznacza, że jest ona niezależna od winy sprawcy naruszenia oraz od przyczyn, dla których do naruszenia tego doszło (wyr. NSA z 30.3.2017 r., II GSK 2127/15, Legalis).

---

#### Orzecznictwo

---

Istotą kary administracyjnej, o której mowa w art. 13k ust. 1 pkt 1 DrPublU, jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. Konieczność zastosowania prawem przewidzianych dolegliwości wobec podmiotów wykonujących przejazd po drogach publicznych bez dopełnienia stosownego obowiązku opłat, które nakładają na nich przepisy DrPublU, jest konsekwencją samego faktu naruszenia obowiązującego prawa. Obiektywny fakt naruszenia prawa jest w takim stanie rzeczy podstawą zastosowania sankcji i wina nie ma tu znaczenia. Ustawodawca nie uzależnił obowiązku pobierania opłaty elektronicznej od celu wykonywanego przejazdu. Nie ma znaczenia, w jakim celu był wykonywany kontrolowany przejazd, w szczególności, czy przejazd był realizowany w celu prywatnym, czy też w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą (wyr. WSA z 11.5.2017 r., VIII SA/Wa 749/16, Legalis).

---

Pamiętać jednak należy, że organ nie będzie mógł nałożyć kary pieniężnej, o której mowa w:

- 1) art. 13k ust. 1 i 2 DrPublU, w przypadku gdy nie zostanie wszczęte postępowania w sprawie ich nałożenia w terminie 6 miesięcy od dnia popełnienia naruszenia (art. 13n DrPublU);
- 2) art. 13k ust. 8 DrPublU (naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej), jeśli naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 DrPublU, jest wynikiem naruszenia przez kierującego pojazdem samochodowym obowiązku, o którym mowa w art. 13i ust. 4a DrPublU (wprowadzenia przez kierującego pojazdem do urzędzeń właściwych danych pojazdu);
- 3) art. 13k ust. 1 lub 2 pkt 2 DrPublU – na właściciela pojazdu; dotyczyć to będzie niemożliwości nałożenia więcej niż jednej kary pieniężnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej lub nieużywania urzędzeń do poboru opłat zgodnie z ich przeznaczeniem, co skutkuje obniżeniem wysokości pobranej opłaty, dotyczące danego pojazdu samochodowego stwierdzone w trakcie jednej doby;
- 4) art. 13k ust. 2 pkt 1 DrPublU, na kierującego pojazdem. Chodzi tu o niemożność nałożenia więcej niż jednej takiej kary za naruszenie obowiązku wprowadzenia do właściwego urzędzenia danych pojazdu stwierdzone w trakcie jednej doby;

**Ważne**

Za dobę uznaje się okres od godziny 0:00 do godziny 24:00 w danym dniu.

- 5) art. 13k ust. 1 i 2 DrPublU, w sytuacji niewłaściwego oznaczenia drogi jako drogi płatnej. Odpowiednie oznakowanie drogi jest przesłanką wymierzenia kary pieniężnej z tytułu nieuiszczenia opłaty elektronicznej, a jego brak to uniemożliwia.

**Orzecnictwo**

Kierowca nie może odpowiadać za naruszenie prawa, jeśli nie zauważył znaku i złamie przez to przepisy, jeżeli znak ten nie był umieszczony lub nie był widoczny. Nie zostało bowiem przekazane do wiadomości adresata oczekiwane przez władzę publiczną zachowanie, mające uzasadnienie w obowiązujących przepisach prawa. Jeżeli obywatel nie wie, jak powinien się zachować, nie może być ukarany za brak właściwego zachowania. Wprawdzie oznakowanie dróg nie należy do kompetencji Głównego Inspektora Transportu Drogowego, lecz do zarządcy drogi, jednak organ tej rangi, co Główny Inspektor Transportu Drogowego powinien mieć świadomość, że wraz z zarządcą drogi reprezentuje państwo wobec obywatela, a państwo nie powinno zastawiać na użytkowników dróg pułapek wynikających z wadliwego funkcjonowania jego organów. Nie można uznać za wystarczające dla nakładania dość surowych kar pieniężnych za przejazd określoną drogą bez uiszczenia opłaty elektronicznej samego określenia tych dróg w przepisach prawnych, w szczególności w sytuacji, gdy prawodawca wprowadził stosowne oznakowanie płatnych odcinków dróg. Wnioskowanie to wynika z podstawowych zasad obowiązujących w demokratycznym państwie prawa. Skoro do zastosowania normy jest niezbędne jej ogłoszenie, przekazanie do wiadomości o czymś, w tym konkretnym wypadku, precyzyjne oznakowanie drogi jako tej, z którą wiąże się obowiązek uiszczenia opłaty, to w przypadku, gdy obowiązek ten nie został dopełniony, nie można przenosić na kierowcę konsekwencji zaniedbań organów administracji. Niedopuszczalne zarazem jest ukaranie kogokolwiek za zachowanie, które nie zostało jednoznacznie określone jako niezgodne z określonymi normami (zob. wyr. NSA w Warszawie z 30.3.2017 r., II GSK 2493/15, Legalis; wyr. WSA w Warszawie z 14.7.2016 r., VI SA/Wa 116/16, Legalis).

Nie jest akceptowalny pogląd wyrażony w wyroku WSA w Warszawie z 2.3.2012 r. (VI SA/Wa 2087/11, Legalis), w którym wskazano, iż nie można skutecznie zwolnić się od obowiązku uiszczenia kary pieniężnej, podnosząc, że płatny odcinek drogi krajowej nie był właściwie oznakowany.

Kary pieniężne, o których mowa w art. 13k ust. 1 i 2 DrPublU, 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 obowiązany podmiot (zob. art. 13m ust. 1 DrPublU).

Ustawodawca jednocześnie dopuszcza specyficzny mechanizm poboru kaucji, w przypadku gdy zostanie stwierdzona okoliczność uzasadniająca nałożenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 13k ust. 1 lub 2 DrPublU, na zagraniczny podmiot mający siedzibę albo miejsce zamieszkania w państwie, z którym Rzeczpospolita Polska nie jest związana umową lub porozumieniem o współpracy we wzajemnym dochodzeniu należności bądź możliwość egzekucji należności nie wynika wprost z przepisów międzynarodowych oraz przepisów tego państwa. Osoba przeprowadzająca kontrolę pobiera kaucję w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze pieniężnej. Kaucję pobiera się w formie:

- 1) gotówkowej, za pokwitowaniem na druku ścisłego zarachowania;

- 2) bezgotówkowej, za pomocą karty płatniczej, przy czym koszty związane z autoryzacją transakcji i przekazem środków ponosi obowiązany podmiot lub
- 3) przelewu na wyodrębniony rachunek bankowy organu prowadzącego postępowanie administracyjne w sprawie o nałożenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 13k ust. 1 lub 2 DrPublU, przy czym koszty przelewu ponosi obowiązany podmiot.

Organ prowadzący postępowanie administracyjne w sprawie tej kary pieniężnej przekazuje kaucję:

- 1) na rachunek bankowy, o którym mowa w art. 13m ust. 5 pkt 1 DrPublU – 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. W przypadku gdy wysokość nałożonej kary pieniężnej jest mniejsza od wysokości pobranej kaucji, powstałą różnicę przekazuje się na rachunek bankowy podmiotu w trybie wskazanym w art. 13m ust. 5 pkt 2 DrPublU.

### Ważne

Nie wszczynają się postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 13k ust. 1 i 2 DrPublU, jeżeli od dnia popełnienia naruszenia upłynęło 6 miesięcy. Nie znajdzie zatem zastosowania termin przedawnienia nałożenia kary pieniężnej przewidziany art. 189g § 1 KPA. Poza tym z mocy dyspozycji art. 40d ust. 1 i 3 DrPublU (regulują naliczanie odsetek ustawowych za opóźnienie i termin przedawnienia wykonania decyzji o nałożeniu kary) nie będą stosowane również art. 189g § 3 i art. 189i § 2 KPA.

---

## 2. Nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej

Za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 DrPublU, wymierza się karę pieniężną w wysokości:

- 1) 500 zł – w przypadku zespołu pojazdów o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony złożonego z samochodu osobowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy;
- 2) 1500 zł – w pozostałych przypadkach.

Opłata elektroniczna, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 DrPublU, powinna być regulowana przez korzystających z dróg publicznych i w związku z przejazdami po drogach krajowych pojazdów samochodowych, w rozumieniu art. 2 pkt 33 PrDrog, za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów, niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej. Treść przepisu art. 13k ust. 1 DrPublU jednoznacznie określa podmiot, na który w sytuacji w nim określonej, jest nakładana kara pieniężna, będzie nim zatem kierowca pojazdu, a nie np. właściciel firmy przewozowej.

### Orzecznictwo

W sytuacji gdy dekodowana z wymienionego przepisu norma prawa materialnego [art. 13k ust. 1 pkt 1 DrPublU – przyp. aut.] decydowała o tym, jakie fakty miały znaczenie dla rozpatrywanej sprawy, za oczywiste uznać należało, że to one właśnie wyznaczały zakres ustaleń faktycznych koniecznych do jej załatwienia. Realizacja wskazanego wymogu przez organ orzekający w sprawie o nałożenie kary pieniężnej na podstawie określonej w art. 13k ust. 1 pkt 1 DrPublU, stanowiła tym samym podstawowe kryterium oceny zgodności z prawem decyzji o nałożeniu tej kary. W omawianej kategorii spraw dochodzi bowiem do stosowania przepisów o charakterze represyjnym i nakładania na ich podstawie sankcji administracyjnej, co oznacza, że mogą ją uzasadniać tylko i wyłącznie takie ustalenia, które znajdując odzwierciedlenie w okolicznościach sprawy i zebranych w niej dowodach, jednoznacznie wskazują, że dany podmiot, jako adresat normy ustanawiającej konkretny (nakazany) wzór zachowania, uchybiając temu wzorowi, zrealizował swoim działaniem/zaniechaniem znamiona deliktu administracyjnego, o którym mowa w przywołanym przepisie DrPublU. W sytuacji więc gdy organ ustalił – a nie jest to przedmiotem sporu w rozpatrywanej sprawie – kto 20.6.2013 r. był osobą kierującą pojazdem, którym wykonywany był przejazd po odcinku autostrady, za który pobiera się opłatę elektroniczną, bez uiszczenia tej opłaty, to z punktu widzenia przedstawionych powyżej uwag, zwłaszcza zaś z punktu widzenia przepisów art. 6, 7 i 77 § 1 KPA, nie ma podstaw, aby zasadnie można było zarzucić organowi błąd odnośnie do ustalenia sprawcy naruszenia, a tym samym podmiotu, na który, wobec jednoznacznej treści art. 13k ust. 1 pkt 2 DrPublU, powinna być nałożona kara pieniężna.

Po drugie, w rozpatrywanej sprawie nie można tracić z pola widzenia tej istotnej okoliczności, że pojazd samochodowy, którym był wykonywany wskazany przejazd, był wyposażony w urządzenie służące pobieraniu opłaty elektronicznej za przejazd drogą krajową lub jej płatnym odcinkiem. W sytuacji, gdy A.T. jako kierowca, zdawał sobie również sprawę z braku środków pozwalających na uiszczenie opłat za poruszanie się płatnym odcinkiem drogi, to nie może budzić żadnych wątpliwości, że nie powinien był wjeżdżać prowadzonym pojazdem na drogę płatną, lecz skierować się na alternatywną drogę publiczną, która nie została objęta opłatą za przejazd. Z powyższego tym bardziej więc wynika, że konsekwencje wyboru dokonanego przez kierowcę – wjazd na krajową drogę płatną pojazdem bez uiszczenia opłaty elektronicznej – a mianowicie kara pieniężna, mogły obciążać tylko kierowcę (wyr. NSA w Warszawie z 30.3.2017 r., II GSK 2127/15, Legalis).

### Orzecznictwo

Treść przepisu art. 13k ust. 1 DrPublU nie pozwala uznać, że to przewoźnikowi, a nie kierującemu pojazdem, powinno się wymierzyć karę pieniężną za przejazd po drodze krajowej, za który pobiera się opłatę elektroniczną, bez uiszczenia tej opłaty (wyr. NSA w Warszawie z 17.3.2017 r., II GSK 1931/15, Legalis).

W przywołanym wyżej art. 13k ust. 6 DrPublU wyrażono zakaz multiplikacji nakładanych kar za dane naruszenia prawa występujące w ciągu doby. W związku z tym zakazem musi zostać wyjaśniona jednoznacznie definicja przejazdu w kontekście liczby bramownic. Za przejazd należy traktować jedno działanie tego samego kierującego, polegające na poruszaniu się określonym pojazdem po drodze płatnej, integralne pod względem czasu i miejsca (wykonywane nieprzerwanie, na tej samej drodze płatnej), niezależnie od tego, na ilu kolejnych bramownicach, ten przejazd został zarejestrowany. Ustalanie cechy jednorodnego charakteru przejazdu nie może pomijać takich jego elementów, jak zwłaszcza stały kierunek przemieszczania się daną drogą krajową lub jej płatnym odcinkiem (chodzi o przemieszczanie się z punktu do punktu) oraz czas przejazdu, co w przypadku

zmiany kierunku przejazdu polegającej, np. na zjechaniu z drogi krajowej lub jej płatnego odcinka i ponownym wjechaniu na nie w innym miejscu, oznaczałoby, że konkretny przejazd traciłby omawianą cechę, co z punktu widzenia konsekwencji tego rodzaju zachowania, rozpatrywać należałoby już jako dwa różne czyny popełnione w różnym czasie i w różnym miejscu (zob. wyr. NSA w Warszawie z 27.11.2014 r., II GSK 1588/13, Legalis). Wobec takiej definicji przejazdu nie ma niebezpieczeństwa, że wymierzono by za jeden przejazd kilka kar. W tym kontekście wymaga też podkreślenia, że za każdy ze stwierdzonych przejazdów wymierzyć należy tylko jedną karę, a więc niezależnie od liczby bramownic znajdujących się na danym odcinku płatnej drogi. (por. wyr. NSA w Warszawie z 7.12.2016 r., II GSK 1133/15, Legalis oraz wyr. NSA w Warszawie z 23.5.2017 r., II GSK 1970/15, Legalis). Cecha kontynuacji przejazdu pojazdem samochodowym wynika m.in. z niewielkich odstępów czasu między rejestracjami, doświadczenie życiowe bowiem (które musi być elementem stosowania prawa) prowadzić musi do wniosku, że taki przejazd miał ciągły charakter, więc był przejazdem na danym odcinku drogi. Tak skonstruowane domniemanie może być obalone, ale to organ powinien wykazać, że pomimo niewielkich odstępów czasu pojazd nie kontynuuje przejazdu. W innym przypadku, jeżeli z ustaleń faktycznych sprawy wynika, że był on kontynuacją przejazdu, niezależnie od ilości dokonanych rejestracji przez urzędnika służące ewidencjonowaniu przejazdów obowiązuje zakaz multiplikacji (zob. wyr. NSA w Warszawie z 11.3.2015 r., II GSK 1334/13, Legalis).

#### Ważne

Wyrazem obiektywnego charakteru kary pieniężnej nakładanej w trybie art. 13k ust. 1 DrPublU jest to, że nie zwalnia z jej uiszczenia brak środków na rachunku bankowym pracodawcy kierującego pojazdem.

---

#### Orzecznictwo

Podstawę nałożenia kary za nieuiszczenie opłaty elektronicznej za przejazd po płatnym odcinku drogi stanowi przepis art. 13k ust. 1 pkt 1 DrPublU, który w sytuacji w nim określonej przewiduje obowiązek nałożenia kary, bez względu na przyczynę nieuiszczenia należnej opłaty, nawet gdy przyczyną nieuiszczenia opłaty był brak środków na koncie. W sytuacji gdy kilku kierowców zatrudnionych u tego samego pracodawcy korzysta z tego samego rachunku, na który wpłacają przedpłaty w celu uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazdy po drogach, jest obowiązkiem pracodawcy, a nie organów Państwa zapewnienie takiego systemu wpłat i korzystania z rachunku, aby nie dochodziło do sytuacji, gdy kierowca, który dokonał właściwej wpłaty, został ukarany karą za przejazd bez opłaty z powodu braku środków na rachunku, z którego pobierane są opłaty elektroniczne (wyr. NSA z 6.9.2016 r., II GSK 585/15, Legalis).

---

Nie może usprawiedliwiać braku uiszczenia opłaty elektronicznej twierdzenie kierowcy o tym, że nie miał wiedzy i świadomości obowiązku uiszczenia takich opłat w przypadku korzystania z dróg płatnych. Z pewnością kierujący nie może wskazywać faktu nieznanomości prawa jako przyczyny uwalniającej go od odpowiedzialności. Organ w tym postępowaniu nie bada bowiem winy kierowcy. Kierujący pojazdami samochodowymi mają bezwzględny obowiązek znajomości podstawowego zakresu przepisów dotyczących korzystania z dróg publicznych. Brak wiedzy czy też brak świadomości w zakresie obowiązującej w Polsce kategorii dróg publicznych i zasad ponoszenia opłat elektronicznych nie

może być usprawiedliwieniem dla naruszania przepisów (zob. wyr. WSA w Warszawie z 27.5.2016 r., VI SA/Wa 20/16, Legalis).

### **3. Kary pieniężne nakładane za naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 13i DrPublU**

Druga kategoria kar pieniężnych nakładanych w związku z poborem opłat elektronicznych wiąże się z tym, iż uiszczenie opłaty elektronicznej następuje w systemie elektronicznego poboru opłat, zgodnie z art. 13i DrPublU. Przepis ten wskazuje, że wprowadzane po 1.1.2007 r. systemy elektronicznego poboru opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 DrPublU, oraz opłaty za przejazd autostradą, o których mowa w AutostrPłatneU, powinny wykorzystywać co najmniej jedną z następujących technologii:

- 1) lokalizację satelitarną;
- 2) system łączności ruchomej opartej na standardzie GSM-GPRS, zgodny z normami państw członkowskich Unii Europejskiej wdrażających normę GSM TS 03.60/23.060;
- 3) system radiowy do obsługi transportu i ruchu drogowego pracujący w paśmie częstotliwości 5,8 GHz.

Uiszczanie opłat za pomocą systemu elektronicznego poboru opłat może następować z wykorzystaniem usługi EETS i nie ma to wpływu na wysokość tych opłat.

Dyspozycja art. 13i ust. 4a DrPublU nakłada na kierujących pojazdem samochodowym wyposażonym w urządzenie, jak wyżej, obowiązek wprowadzenia do niego prawidłowych danych o kategorii pojazdu lub o liczbie osi pojazdu. Natomiast właściciel pojazdu samochodowego oraz jego posiadacz są obowiązani do używania urządzenia związanego z poborem opłat zgodnie z jego przeznaczeniem (art. 13i ust. 4b DrPublU). Za naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 13i DrPublU:

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

Kara wymierzana jest w wysokości:

- 1) 250 zł – w przypadku zespołu pojazdów o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony złożonego z samochodu osobowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy (art. 13k ust. 3 pkt 1 DrPublU);
- 2) 750 zł – w pozostałych przypadkach (art. 13k ust. 3 pkt 2 DrPublU).

Adresatem decyzji karnej za naruszenia wskazane w art. 13i ust. 4a DrPublU jest kierujący pojazdem. Ustawodawca nie tylko na przedsiębiorcę, na rzecz którego jest wykonywany przejazd, lecz także na kierowcę nałożył wiele obowiązków związanych z przejazdem po drodze krajowej objętej systemem elektronicznego poboru opłat. Zgodnie z tym przepisem to na kierującym pojazdem ciąży obowiązek zapewnienia prawidłowego dzia-

łania urządzenia służącego pobieraniu takich opłat, w szczególności jest on zobowiązany do:

- 1) włączenia urządzenia podczas przejazdu po drodze, na której pobiera się opłatę;
- 2) wprowadzenia do urządzenia prawidłowych danych o rodzaju pojazdu;
- 3) używania urządzenia zgodnie z przeznaczeniem.

Konsekwencje ich naruszenia w postaci kary pieniężnej mogą więc obciążać tylko jego (zob. wyr. NSA w Warszawie z 17.3.2017 r., II GSK 1931/15, Legalis).

#### Orzecznictwo

---

Niedziałanie urządzenia viaBOX spowodowane niewłaściwym jego użyciem, uniemożliwiającym komunikowanie się z systemem elektronicznego poboru opłat, nie zwalnia z odpowiedzialności z art. 13k ust. 2 pkt 2 DrPublU. Nie było ono bowiem umieszczone, zgodnie z wymaganiami użytkownika, na szybie pojazdu, lecz na desce rozdzielczej. Przyczyna braku komunikacji urządzenia z elektronicznym systemem poboru opłat nie tkwiła więc w samym urządzeniu, co nie pozwala przyjąć, że było ono niesprawne, niezdolne do wykonywania funkcji mu przypisanych we właściwym językowym tego słowa znaczeniu. Co prawda niewłaściwe użycie jakiegokolwiek narzędzia czy urządzenia również nie pozwala na osiągnięcie celu, któremu ono służy. Nie jest to jednak dowód niesprawności urządzenia, a dowód „niesprawności” jego użycia. W art. 13i ust. 4b DrPublU chodzi o niesprawność w tym pierwszym znaczeniu, dotyczącą samego urządzenia, nie zaś niesprawność spowodowaną niewłaściwym posługiwaniem się urządzeniem. Tego rodzaju „niesprawność” nie mieści się w dyspozycji art. 13i ust. 4b DrPublU i nie może uwalniać od odpowiedzialności za przejazd po drodze, za który pobiera się opłatę elektroniczną bez uiszczenia tej opłaty nawet w razie niezwłocznego zjechania z tej drogi po przejechaniu bramownicy (wyr. NSA z 24.5.2016 r., II GSK 53/15, Legalis).

---

#### Podstawa prawna:

- art. 13i, 13k, 13l, 40d DrPublU.