MIEJSCOWOŚĆ, DATA

**IMIĘ I NAZWISKO**

prowadzący działalność gospodarczą pod firmą

**FIRMA PRZEDSIĘBIORCY**

ADRES

NIP: NUMER NIP

ADRES DO DORĘCZEŃ (OPCJONALNIE)

**Główny Inspektor Transportu Drogowego**

**Al. Jerozolimskie 94, 00-807 Warszawa**

- TUTAJ PROSZĘ WPISAĆ ADRES ZNAJDUJĄCY SIĘ W POUCZENIU DECYZJI ORGANU I INSTANCJI

**znak sprawy**: NUMER DECYZJI ORGANU I INSTANCJI

W związku z decyzją Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia DATA WYDANIA DECYZJI r., numer NUMER DECYZJI I INSTANCJI o nałożeniu kary pieniężnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, składam:

**WNIOSEK O PONOWNE ROZPATRZENIE SPRAWY**

i zaskarżam powyższą decyzję w całości.

Zaskarżonej decyzji zarzucam naruszenie:

1. przepisów prawa materialnego, tj.:
   1. art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320; dalej jako: u.d.p.) w zw. z art. 13k ust. 1 pkt 2 u.d.p., art. 13k ust. 8a u.d.p. oraz art. 9a dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/76/UE z dnia 27 września 2011 r. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, w sytuacji gdy przejazd został przez stronę zarejestrowany, strona nie uchylała się od opłaty za przejazd, nie próbowała go ukryć przed administracją, a co najwyżej doszło do naruszenia trybu zapłaty w sposób przedpłacony; a przepis ustawy o drogach publicznych nie typizuje naruszenia polegającego na uiszczeniu opłaty w niewłaściwym trybie lub w niewłaściwy sposób, ale wyłącznie zachowanie polegające na naruszeniu obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, a ta została uiszczona,
   2. art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. w zw. z art. 13k ust. 1 pkt 2 u.d.p., art. 13k ust. 8a u.d.p., **art. 2 ust. 1 pkt 7** dyrektywy 1999/62/WE oraz art. 9a dyrektywy 1999/62/WE poprzez niewłaściwą wykładnię pojęcia „**opłata za przejazd**” zdefiniowanego w art. 2 ust. 1 pkt 7 dyrektywy 1999/62/WE, które to pojęcie oznacza **określoną kwotę należną** za przejazd pojazdem, ustalaną na podstawie odległości przebytej w ramach danej infrastruktury i na podstawie rodzaju pojazdu, a zatem w sytuacji zarejestrowania przejazdu, które pozwala na skonkretyzowanie kwoty opłaty należnej za przejazd oraz podmiotu odpowiedzialnego za jej uiszczenie nie dochodzi do naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej zagrożonego karą pieniężną 1.500 zł, nawet jeżeli doszło do naruszenia trybu zapłaty na konto przedpłacone, bowiem przejazd został przez użytkownika drogi zarejestrowany i po stronie operatora systemu powstało skonkretyzowane roszczenie o zapłatę, a zatem strona nie uzyskała korzyści, ani nie wyrządziła szkody,
   3. art. 9a dyrektywy 1999/62/WE oraz art. 13k ust. 1 pkt 2 u.d.p. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i nałożenie na stronę surowej kary pieniężnej w zryczałtowanej wysokości 1.500 zł (ponad sto razy wyższej niż należność za przejazd), pomimo że strona zarejestrowała przejazd, nie ukrywała go, została za niego naliczona skonkretyzowana opłata, a jedynie skończyły się środki na koncie przedpłaconym strony, które po uzupełnieniu konta mogą zostać rozliczone na poczet tej zarejestrowanej zaległości, co narusza wymóg proporcjonalności przewidziany dla sankcji w art. 9a dyrektywy 1999/62/WE, bowiem nie uwzględnia okoliczności naruszenia, ich charakteru i wagi, zrównując tym samym wysokość kary za uchylanie się od uiszczenia opłaty (za ukrywanie przejazdu w celu nieuiszczenia za niego opłaty) z wysokością kary nakładanej w sytuacji gdy przejazd został zarejestrowany (por. wyrok TSUE z 22 marca 2017 r., C-497/15),
   4. art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. w zw. z art. 13k ust. 1 pkt 2 u.d.p., art. 13k ust. 8a u.d.p., art. 2 ust. 1 pkt 7 dyrektywy 1999/62/WE oraz art. 9a dyrektywy 1999/62/WE oraz art. 2 pkt 2 dyrektywy 2019/520 poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i nałożenie surowej kary pieniężnej – nieproporcjonalnej do ewentualnego naruszenia i okoliczności w jakich miało do niego dojść, biorąc pod uwagę, że strona nie ukrywała przejazdu przed administracją publiczną – został on zarejestrowany, opłata za niego została **naliczona** (**ujęta w wystawionej stronie nocie obciążeniowej**) a zatem strona nie uchylała się od uiszczenia opłaty, a została na nią nałożona kara w najwyższej wysokości – taka sama jaka grozi podmiotowi, który uchyla się od uiszczenia opłaty poprzez brak jego zarejestrowania i ukrycia przed operatorem systemu;
2. przepisów postępowania mające istotny wpływ na treść zaskarżonej decyzji, tj.:
   1. art. 6 k.p.a., art. 7 k.p.a., art. 8 § 1 k.p.a., art. 11 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 107 § 3 k.p.a. i wyrażonej w tych przepisach zasady działania organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa, zasady prawdy obiektywnej, zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasady zaufania do władzy publicznej, zasady przekonywania – zgodnie z którymi to zasadami organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a podjęte przez organ rozstrzygnięcie oraz okoliczności stanowiące jego podstawę powinny znaleźć odzwierciedlenie w decyzji, tak by strona mogła poznać tok rozumowania poprzedzającego wydanie rozstrzygnięcia oraz zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, jakimi kierował się organ przy załatwianiu sprawy; podczas gdy Organ w niniejszej sprawie co prawda wskazał na treść art. 13k ust. 8a u.d.p. stanowiącego o tym, że *kary pieniężnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej w trybie przedpłaty, nie wymierza się, jeśli do Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS zostały przekazane dane geolokalizacyjne, a właściciel, posiadacz albo użytkownik pojazdu uiścił opłatę elektroniczną w terminie 3 dni od dnia zakończenia przejazdu*; **Organ w niniejszej sprawie nie dokonał ustaleń i nie wskazał dowodów, czy po doładowaniu konta, w pierwszej kolejności z kwoty doładowania została pokryta zaległość za nieprzedpłacone przejazdy (saldo ujemne),** a zatem brak jest w decyzji Organu oraz dokumentach sprawy informacji pozwalających jednoznacznie stwierdzić, czy należność za przejazd została pokryta jako zaległość w terminie późniejszym w drodze doładowania konta oraz jaka zaległość z tytułu przejazdu powstała,
   2. art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. poprzez nieodstąpienie od nałożenia kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu, w sytuacji gdy kara pieniężna w wysokości 1.500 zł za zarzucone naruszenie jawi się jako nieproporcjonalna,
   3. art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. poprzez nieodstąpienie od nałożenia kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu, w sytuacji gdy wobec strony wszczęto kilka postępowań i nałożono kilka kar po 1.500 zł za blisko powiązane ze sobą naruszenia, w sytuacji gdy wszystkie te naruszenia powinny zostać potraktowane jako naruszenie wieloczynowe, spowodowane jednym, wspólnym czynnikiem (por. **wyrok WSA z 21.3.2023 r.** **VI SA/Wa 905/22**; wyrok z **7.3.2023 r. VI SA/Wa 923/22**).

W związku z powyższym wnoszę o:

1. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania w całości,

*ewentualnie*

2. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty poprzez odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej i poprzestanie na pouczeniu,

*oraz*

1. wnoszę o ustalenie, czy system e-TOLL w pierwszej kolejności po zasileniu konta pobiera środki na opłacenie zaległych opłat, a także o ustalenie, kiedy została pobrana opłata należna z dnia przejazdu i załączenie dokumentacji z przebiegu ustaleń do akt sprawy, gdyż strona uważa, na podstawie obserwacji stanu konta w systemie e-TOLL, iż po doładowaniu konta przedpłaconego w systemie e-TOLL, stan konta wzrasta o doładowaną kwotę, jednakże z uwzględnieniem ujemnego stanu konta, co wskazuje na to, iż opłaty należne z dnia przejazdu są pokrywane z zasilonych środków.

**UZASADNIENIE**

W toku kontroli stwierdzono naruszenie ustawy o drogach publicznych (dalej: u.d.p.) polegające na naruszeniu obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

W związku z powyższym Główny Inspektor Transportu Drogowego zawiadomił stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej za ww. naruszenie. Następnie Główny Inspektor Transportu Drogowego wydał decyzję nakładającą karę w wysokości 1.500 zł za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

W wyniku dokonanej kontroli stwierdzono, że zespół pojazdów poruszał się po płatnym odcinku drogi publicznej. Ustalono, że pojazd został zarejestrowany w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS. Z aktywnym kontem użytkownika powiązano aktywne urządzenie do poboru opłaty.

Strona w tym miejscu podkreśla, że wyposażyła pojazd w sprawne urządzenie do poboru opłaty, w związku z czym za przejazd **została naliczona należna opłata**. Opłata ta została **zapłacona przez stronę w wyniku ściągnięcia środków z konta**, natychmiast po jego doładowaniu. Zatem **błędne jest ustalenie Organu, że za kontrolowany przejazd nie została uiszczona opłata elektroniczna**. Opłata taka została uiszczona i to na długo przed wszczęciem postępowania w sprawie. Ponadto strona wskazuje, iż noty obciążeniowe obejmujące dzień naruszenia są opłacone, a stan konta przedpłaconego strona starała się uzupełniać na bieżąco, co może zostać sprawdzone przez organ w systemie.

Strona wskazuje, iż z treści decyzji Organu nie wynika, czy doszło do pokrycia należnych opłat za przejazd po doładowaniu konta przez stronę, tj. czy po doładowaniu konta została w pierwszej kolejności pokryta zaległość. Organ w tym zakresie nie zgromadził materiału dowodowego, ani nie zajął w decyzji jednoznacznego stanowiska w tym zakresie. Strona rozróżnia sytuację całkowitego braku uiszczenia opłaty elektronicznej oraz sytuację, w której opłaty za przejazd które nie zostały przedpłacone stały się zaległością, która następnie, po doładowaniu konta, została pokryta z doładowanych środków lub jest znana i może zostać ściągnięta. Według strony taka właśnie sytuacja miała miejsce w sprawie. bowiem po doładowaniu konta, kwota „do dyspozycji” była pomniejszona o kwotę wykorzystaną na pokrycie zaległości za przejazdy, które nie były przedpłacone, ale zostały naliczone jako kwoty należne.

Z decyzji Organu, jak i z zebranego dotychczas materiału dowodowego nie wynika, czy opłaty należne, ale nieuiszczone w trybie przedpłaconym są następnie „ściągane” jak zaległość, a powstałe ujemne saldo jest rozliczane po doładowaniu konta. Strona, podobnie jak inne podmioty w analogicznych sprawach, wskazuje, że w sytuacji braku środków na koncie i powstania zaległości z tytułu przejazdu, zaległość ta jest pokrywana z kolejnych wpłat (doładowań konta), **które to strona regularnie uiszczała**. Wskazuje to wyraźnie na respektowanie przepisów prawa i wypełnianie obowiązku uiszczania opłat elektronicznych przez stronę. Tym samym saldo po doładowaniu konta jest pomniejszane o wcześniejszą zaległość.

Z tabeli dołączanej do spraw e-TOLL wynika kwota należna za przejazd, która jest odnotowywana, opłata uiszczona, opłata nieuiszczona oraz saldo. Tym samym w przypadku konta przedpłaconego **nie ma mowy o uchylaniu się od płatności** za przejazd, bowiem kwota należna za przejazd jest odnotowana jako „kwota należna”, uwzględniona w ujemnym saldzie, a zatem stanowi zaległość. **Kwota ta również jest uwzględniona w nocie obciążeniowej wystawianej stronie.**

Tym samym, w przypadku przejazdu którego dotyczy niniejsze postępowanie, nie został on przedpłacony w całości, ale należność za niego została uregulowana, a zatem ostatecznie opłata została uiszczona. Powyższe powinno podlegać precyzyjnemu i jednoznacznemu ustaleniu przez Organ oraz rozważone w aspekcie wyczerpania znamion deliktu „nieuiszczenia opłaty” lub uwzględnione jako przesłanka odstąpienia od nałożenia kary.

W powyższym zakresie należy zwrócić uwagę na literalne brzmienie przepisu stanowiącego podstawę nałożenia na stronę kary, a zatem typizującego naruszenie – art. 13k ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320; dalej jako: u.d.p.). Stanowi on, że „***Za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, wymierza się karę pieniężną w wysokości 1500 zł***”. Art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. stanowi natomiast, że „Korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za przejazdy po drogach publicznych pojazdów samochodowych, w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej”.

**Przepis ten jednoznacznie stanowi, że karę w wysokości 1.500,00 zł nakłada się wyłącznie za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej**. Przepisy ten nie stanowi podstawy do nałożenia kary za uiszczenie opłaty w niewłaściwym czasie lub trybie, ale za jej nie uiszczenie w ogóle. Natomiast w przedmiotowej sprawie opłata taka przez stronę została uiszczona.

W tym zakresie należy wskazać, że w przypadku przepisów dotyczących stosowania administracyjnych kar pieniężnych niedopuszczalne jest stosowanie ich wykładni rozszerzającej. Dokonując wykładni przepisów u.d.p. normujących odpowiedzialność administracyjną i będących podstawą wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, należy dać pierwszeństwo wykładni językowej.

Od dnia 1 października 2021 r. przewoźnicy drogowi oraz inni przedsiębiorcy w Polsce mają obowiązek stosować system poboru opłat e-TOLL, który zastąpił użytkowany wcześniej przez okres 10 lat system viaTOLL. Przechodzenie ze starego, używanego przez dekadę systemu do systemu nowego związane było z licznymi utrudnieniami. Okres przejściowy nie był dostatecznie długi, a zakładanie kont stanowiło dla przedsiębiorców dużą trudność. Było to związane nie tylko ze stopniem skomplikowania procesu rejestracji, ale i z licznymi problemami, które pojawiały się ze strony operatora systemu. Jak wskazywało wielu przedsiębiorców, system e-TOLL w momencie jego wdrażania w życie był nieprzygotowany do przyjęcia tak dużej liczby użytkowników – często zawieszał się, uniemożliwiał poprawne z niego korzystanie, przekazywał błędne informacje czy też w ogóle uniemożliwiał utworzenie w nim profilu. Pomimo upływu czasu od jego uruchomienia system nadal sprawia problemy. Również obecnie korzystanie z systemu e-TOLL wiąże się dla jego użytkowników z wieloma przeszkodami.

Dowodem na te problemy są liczne krytyczne komentarze przedsiębiorców i kierowców, artykułowane chociażby w odniesieniu do aplikacji mobilnej e-TOLL PL pozwalającej na uiszczenie opłaty w systemie e-TOLL za pośrednictwem smartfonu. W chwili obecnej w Google Play – platformie, z której można pobrać ww. aplikację – ma ona średnią ocenę 1,6 na 5 gwiazdek przy ponad 10 tys. opinii oraz milionie pobrań.

Należy przy tym również pokreślić, że w przypadku wcześniejszego systemu poboru opłat (viaTOLL), urządzenia do jego poboru montowane w pojazdach informowały o niskim stanie konta i potrzebie jego doładowania poprzez właściwe sygnały dźwiękowe. W takiej sytuacji kierowca i przedsiębiorca byli informowani o tym, że w przypadku kont przedpłaconych „kończą się środki” na koncie i należy je doładować. W przypadku e-TOLL kierowcy i przedsiębiorcy nie otrzymują takich informacji, co w przypadku współczesnych systemów informatycznych powinno być standardem. Dopiero od niedawna wprowadzono powiadomienia o niskim stanie konta, które zresztą i tak nie zawsze skutecznie docierają do użytkowników.

Ponadto korzystanie z systemu zarówno w początkowym okresie jego działania jak i teraz – po upływie dłuższego czasu jego funkcjonowania – w dalszym ciągu pozostaje niekiedy znacznie utrudnione. Bywają sytuacje, iż korzystanie z systemu jest całkowicie niemożliwe, gdyż na stronie głównej występuje błąd, określany jako wewnętrzny błąd serwera, uniemożliwiający zalogowanie się i dokonanie jakiejkolwiek czynności w systemie e-TOLL, w tym – sprawdzenie stanu konta i doładowanie go.

Strona na bieżąco uzupełniała stan konta w systemie e-TOLL, dbając o to aby płatności przebiegały w sposób należyty. Strona podkreśla, że nie otrzymywała z systemu informacji o ewentualnych problemach w uiszczaniu opłat za przejazd płatnymi odcinkami dróg publicznych. Jedynie efektem nieświadomości problemu było to, że w sytuacji wskazanej w kontroli uniemożliwione było dokonanie należnych płatności.

Zarazem strona wskazuje, że nie otrzymywała z systemu informacji o ewentualnych problemach w uiszczaniu opłat za przejazd płatnymi odcinkami dróg publicznych. Dopiero w wyniku przeprowadzenia przedmiotowej kontroli drogowej strona dowiedziała się o tych błędach.

Strona niezwłocznie też podjęła starania nakierunkowane na zapobieżenie takim problemom w przyszłości, tak aby nie dochodziło więcej do podobnych sytuacji. W związku z tym strona regularnie kontroluje stan konta przedpłaconego, uzupełniając znajdujące się na nim środki na czas. Kontroluje także stan połączenia urządzeń z kontem e-TOLL i poprawność przekazywanego sygnału.

Okoliczności te wskazują na to, że wszczęcie niniejszego postępowania i uświadomienie strony o zarzucanej jej nieprawidłowości w pełni zrealizowało cel kar nakładanych na podstawie ustawy o drogach publicznych. Kary te mają funkcję prewencyjną i dyscyplinującą – i te cele w stosunku do strony zostały w pełni osiągnięte. Strona nie jest podmiotem, który z lekceważeniem podchodzi do swoich publicznoprawnych obowiązków – wręcz przeciwnie, traktuje z najwyższą powagą wszelkie regulacje z dziedziny prawa transportowego. Strona uświadomiona o pojawiających się błędach dochowa w przyszłości wszelkiej wymaganej staranności, tak aby do naruszeń prawa więcej nie dochodziło. W związku z tym, biorąc pod uwagę zaprzestanie naruszania prawa przez stronę, a także znikomą wagę zarzuconego naruszenia, strona wnosi o odstąpienie od nałożenia na nią kary pieniężnej i poprzestanie na pouczeniu.

Przepisy dotyczące nakładania kar należy interpretować w ten sposób, że przewidują one nałożenie kary pieniężnej gdy przejazd odbywa się pojazdem niewyposażonym w urządzenie do poboru e-TOLL lub aplikacji i jest działaniem mającym na celu uchylenie się od poniesienia opłaty. W sytuacji gdy w pojeździe znajduje się urządzenie to nie ma mowy o uchylaniu się od opłaty (chęci jej uniknięcia), ale ewentualnie powstaje stosunek zobowiązaniowy zgodnie z którym jadący staje się dłużnikiem zobowiązanym do uiszczenia opłaty o obowiązku uiszczenia której wie wierzyciel- operator systemu. Jednocześnie przejazd jest odnotowywany na koncie strony i jest ona za niego obciążana, po dokonaniu wpłaty na konto jest on również z niej pokrywany w pierwszej kolejności. W przedmiotowej sprawie nie ma mowy o uchylaniu się od opłaty, bowiem pojazd był wyposażony w urządzenie do poboru e-TOLL, które było w pełni sprawne technicznie. Przejazd został zarejestrowany. Nie oznacza to jednak, że doszło do naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej miałoby miejsce wówczas gdyby przedsiębiorca uchylał się od zapłaty, tzn. nie zainstalował urządzenia do poboru w kabinie pojazdu i nie została naliczona opłata za przejazd. W sytuacji gdy opłata ta została naliczona (powstało skonkretyzowane roszczenie) nie może być mowy o naruszeniu obowiązku. Należy zwrócić uwagę, że w systemie e-TOLL istnieją dwa systemy rozliczeń – przedpłacony i z odroczoną płatnością. W sytuacji gdy przedsiębiorca miał urządzenie e-TOLL i było ono sprawne, a jedynie doszło do sytuacji, że opłata nie została uiszczona z góry, ale obciążała rachunek firmy – była płatna niejako „z dołu” to przedsiębiorca nie uchylał się od płatności - nie próbował jej uniknąć. W takiej sytuacji może być mowa ewentualnie o niewłaściwym wykonaniu obowiązku o charakterze cywilnoprawnym – rozliczeniu z operatorem systemu. Inaczej rzecz ujmując zachowanie nie polegało na chęci ukrycia faktu przejazdu – nie była to chęć uniknięcia opłaty za przejazd poprzez zatajenie faktu przejazdu. Taki błąd, który nie był wynikiem przeoczenia, ma ewentualnie cechy niewłaściwego zobowiązania cywilnoprawnego (zadłużenia się), a nie deliktu (czynu zabronionego). Wobec powyższego nałożenie kary pieniężnej w wysokości 1.500 zł za nie przedpłacenie byłoby reakcją absolutnie nieproporcjonalną. Kara byłaby ponad tysiąc procent wyższa od należności. Należy wskazać, że takie nie przedpłacenie nie spowodowało szkody operatorowi systemu, a firmie nie przyniósł korzyści, bowiem o przejeździe organy wiedziały, przejazd został zarejestrowany i opłacony.

W zakresie kwestii proporcjonalności kar należy wrócić uwagę, że zgodnie z dodanym przez dyrektywę 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe - dalej: dyrektywa 2006/38/WE i dyrektywa 1999/62/WE - przepisem art. 9a, przyjęty system sankcji musi być nie tylko odstraszający, **ale także proporcjonalny**. W powyższym zakresie cały czas aktualne pozostaje wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 19 czerwca 2013 r., RPO-691806-V/12/GM, w którym dokonał on analizy problemu kumulacji i wielokrotnego nakładania kar.

W odniesieniu do poszanowania zasady proporcjonalności należy stwierdzić, że jedynym dostosowaniem kar pieniężnych przewidzianym w ustawie o drogach publicznych, jest dostosowanie związane z kategorią obejmującą dany pojazd (do 3,5 tony z przyczepą albo powyżej 3,5 tony). Dostosowanie takie, pozbawione jakiegokolwiek związku z zachowaniem osoby, która używa pojazdu, lub kierowcy pojazdu, nie uwzględnia jednak charakteru i wagi popełnionego naruszenia. Ustawa nie wskazuje by Organy przy wymiarze kary brały pod uwagę, przykładowo, odległości pokonanej bez uiszczenia wymaganej kwoty opłaty za przejazd, czy samego faktu zarejestrowania przejazdu odróżniając go od niezarejestrowania przejazdu.

W zakresie wymogu proporcjonalności sankcji należy zwrócić uwagę na wyrok **TSUE z 22 marca 2017 r., C-497/15**, w którym wskazano, że artykuł 9a 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, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/76/UE z dnia 27 września 2011 r. należy interpretować w ten sposób, że określony w tym przepisie wymóg proporcjonalności stoi na przeszkodzie systemowi sankcji takiemu jak rozpatrywany w postępowaniach głównych, który przewiduje nałożenie grzywny o zryczałtowanej wysokości za wszelkie naruszenia - niezależnie od ich charakteru i wagi - przepisów dotyczących obowiązku uprzedniego uiszczenia opłaty za przejazd związanej z korzystaniem z infrastruktury drogowej. Jak wynika z motywu pierwszego dyrektywy 1999/62 celami realizowanymi w ramach tego aktu są zarówno dokonanie harmonizacji systemów obciążeń, jak i ustanowienie sprawiedliwych mechanizmów obciążania przewoźników kosztami infrastruktury, tak aby wyeliminować zakłócenia konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami transportowymi w państwach członkowskich.

Trybunał orzekł w tym kontekście, że sankcje powinny być odpowiednio surowe w stosunku do wagi naruszeń, których dotyczą, zwłaszcza poprzez zapewnienie rzeczywiście odstraszającego skutku i przy poszanowaniu ogólnej zasady proporcjonalności (wyrok z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 40).

Ponadto Trybunał orzekł, że państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności **nie tylko w zakresie dotyczącym określenia znamion naruszenia** i zasad dotyczących wysokości grzywien, lecz również w zakresie dotyczącym oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu kwoty grzywny (zob. wyrok z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 41).

W powyższym zakresie należy zwrócić uwagę na następujący fragment wyroku TSUE, w którym stanowi, że „w odniesieniu do przesłanki, zgodnie z **którą środek karny nie może być niewspółmierny w stosunku do wskazanych celów**, z postanowienia odsyłającego w sprawie C-497/15 wynika, iż kwota nałożonej na spółkę Euro-Team grzywny jest ponad **500 razy wyższa niż kwota nieuiszczonej opłaty za przejazd**, która jest niższa niż kwota, jaka rzeczywiście została zapłacona za porównywalny odcinek drogi nr 5. W sprawie C-498/15 sąd odsyłający wskazuje, że kwota ta jest **ponad 87 razy wyższa niż kwota zapłaconej z opóźnieniem opłaty za przejazd**. W konsekwencji w sprawach w postępowaniach głównych wysokość sankcji **wydaje się nieproporcjonalna względem popełnionego naruszenia**.’

W niniejszej sprawie też mamy do czynienia z sankcją która jest wielokrotnie wyższa od należnej opłaty. Tym samym przywołane orzeczenie jest jak najbardziej aktualne do realiów niniejszej sprawy.

Niezależnie od powyższego, w opinii strony w sprawie powinny znaleźć zastosowanie przepisy działu IVa k.p.a., bowiem ustawa o drogach publicznych nie zawiera kompleksowej regulacji dotyczącej zasad nakładania kar, odstępowania od nich oraz ich miarkowania. Na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. organ administracji publicznej w drodze decyzji odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa. W opinii strony taka właśnie sytuacja występuje w niniejszym postępowaniu.

W powyższym zakresie jako niezwykle istotny jawi się wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt II GSK 24/20 w którym wskazano, że „poza sporem przepisy ustawy o drogach publicznych nie regulują materii odstąpienia od kary i możliwości poprzestania na pouczeniu. Nietrafny jest więc pogląd organu wnoszącego skargę kasacyjną, że art. 189f k.p.a. – ustanawiający reguły odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej – nie ma zastosowania w przypadku przewidzianych w ustawie o drogach publicznych kar za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia. W ocenie składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego brak podstaw prawnych by przyjąć, że brak możliwości stosowania art. 189f k.p.a. do kar za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia wynika z faktu, że decyzje te mają charakter decyzji związanych – jak wywodził organ”. Podsumowując powyższe, w skrócie można powiedzieć, że skoro przepisy u.d.p. nie przewidują możliwości odstąpienia od nałożenia kary lub jej miarkowania, to zastosowanie w takim przypadku znajdują przepisy k.p.a. dotyczące kar pieniężnych, w tym art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a.

W ocenie strony w niniejszej sprawie ziściły się obie przesłanki zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Po pierwsze, waga zarzucanego stronie naruszenia była znikoma, o czym świadczy przede wszystkim fakt, że – pomimo chwilowego braku środków na koncie przedpłaconym – strona po przejeździe uzupełniła saldo, a opłata za przejazd mogła zostać pobrana w pełnej wysokości, nie wywołując jakiejkolwiek szkody po stronie operatora systemu e-TOLL oraz Skarbu Państwa. Strona nie uchylała się od płatności, zarejestrowała przejazd oraz ostatecznie uzupełniła stan środków na koncie, dzięki czemu nakładanie kary pieniężnej jest w okolicznościach niniejszej sprawy zupełnie nieuzasadnione celem przepisów ustawy o drogach publicznych. Co więcej, nie bez znaczenia jest również postawa strony, która nie chciała dopuścić do wystąpienia jakichkolwiek nieprawidłowości i nie miała wiedzy o występującym błędzie.

W niniejszej sprawie wypełniona została także druga z przesłanek zastosowania instytucji odstąpienia od ukarania, gdyż strona zaprzestała naruszania prawa, a na skutek uzyskania wiedzy o stwierdzonej nieprawidłowości dochowuje obecnie najwyższej staranności, aby nie doszło do powstania jakichkolwiek nieprawidłowości w przyszłości. Tym samym zrealizowane zostały już w pełni prewencyjne cele przepisów ustawy o drogach publicznych.

W zakresie naruszenia art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. należy wskazać na wydane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w ostatnim czasie wyroki, m. in. **wyrok WSA w Warszawie z 21.3.2023 r. VI SA/Wa 905/22** oraz **wyrok WSA w Warszawie z 7.3.2023 r. VI SA/Wa 923/22**. Sprawy te dotyczyły co prawda wprowadzenia nieprawidłowych danych do urządzenia viaBOX, natomiast rozważania sądu można przenieść również na grunt niniejszej sprawy, gdyż dotyczą zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary w sprawach prowadzonych na podstawie u.d.p. W sprawach tych WSA w Warszawie uchylił decyzje GITD wydane w jego ocenie w sposób automatyczny, bez uwzględnienia wielu kar pieniężnych nałożonych na jeden podmiot za naruszenia o zbliżonym charakterze, które powinny być oceniane kompleksowo.

W zakresie naruszenia prawa procesowego dotyczącego braku ustaleń faktycznych oraz wyjaśnienia w decyzji odnośnie kwestii niezastosowania art. 13k ust. 8a u.d.p. należy wskazać, że zgodnie z treścią przepisu art. 6 k.p.a, organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. W toku postępowania stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). Prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 § 1 k.p.a.). Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.). Podjęte przez organ rozstrzygnięcie oraz okoliczności stanowiące jego podstawę powinny znaleźć odzwierciedlenie w decyzji spełniającej wymogi określone w art. 107 k.p.a., w tym w § 3 tego artykułu. Wskazany przepis stanowi, że uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia stanowiącego dyspozytywną jej część. Z tego względu motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła poznać tok rozumowania poprzedzającego wydanie rozstrzygnięcia oraz zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, jakimi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Prawidłowo zredagowane uzasadnienie wymaga logicznego i czytelnego przedstawienia przez organ swojego stanowiska. Ma ono przy tym kluczowe znaczenie dla realizacji zasady przekonywania wyrażonej w art. 11 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem organ administracji jest zobowiązany do wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy, aby w miarę możliwości doprowadzić do wykonania decyzji bez stosowania środków przymusu. Zasada ta sprowadza się do wyjaśnienia stronie, że adresowana do niej decyzja wynika z racjonalnych przesłanek i jest oparta o przepisy obowiązującego prawa, to znaczy, że w istniejącym stanie prawnym i faktycznym sprawy wydanie innej decyzji było niemożliwe. Innymi słowy, istotą tej zasady jest to, by każdy uczestnik postępowania był przekonany, że bierze udział w rzetelnie prowadzonym procesie, i że jeżeli zapadło negatywne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody (tak m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 czerwca 2010 r. I OSK 124/10, wyrok WSA w Kielcach z 15 września 2022 r., I SA/Ke 309/22).

Organ w decyzji co prawda wskazał na art. 13k ust. 8a u.d.p., nie dokonał jednak ustaleń kiedy opłata elektroniczna została zapłacona, kiedy wpłata została zaliczona na jej poczet, kiedy strona zleciła przelew zapłaty opłaty. Zatem uzasadnienie decyzji Organu w tym zakresie jest niepełne.

W tym zakresie uzasadnione jest również zwrócenie uwagi na wyrok NSA z dnia 25 marca 2021 r., II GSK 977/18, w którym wskazano, że „sam fakt nieuiszczenia opłaty za przejazd nie jest wystarczający do nałożenia na stronę sankcji administracyjnej z tego tytułu. Odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, nie oznacza to jednak automatyzmu w działaniu organu i nie zwalnia organu z obowiązku prawidłowego tj. zgodnego z zasadą prawdy obiektywnej ustalenia stanu faktycznego sprawy i dokonania jego całościowej oceny”. NSA wskazał również, że „odrzucenie a priori możliwości zwolnienia podmiotu od odpowiedzialności administracyjnej byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego – zasadą bezpieczeństwa prawnego i zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, znajdującymi swój wyraz również w art. 8 § 1 k.p.a.”.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

CZYTELNY PODPIS STRONY