

# Oplaty elektroniczne za korzystanie z dróg publicznych – nowe zadania Krajowej Administracji Skarbowej

## Electronic tolls for the use of public roads – new tasks of the National Revenue Administration

dr hab. Helena Kisilowska, prof. URad

Kierownik Katedry Prawa Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego, ORCID: 0000-0003-3671-5457

### Streszczenie

Jednym z efektów wdrażania strategii uszczelniania wpływów skarbowych, w tym wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD) pozyskiwanych z opłat elektronicznych za korzystanie z dróg publicznych, było przejście odpowiedzialności za pobór opłat przez Krajową Administrację Skarbową (dalej: KAS). Celem artykułu jest analiza aspektów prawnych poboru opłat elektronicznych przez KAS oraz pokazanie złożoności systemu, który został oparty na dość chaotycznie skonstruowanym podziale kompetencji pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: Szef KAS) i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego (dalej: GITD). Ponieważ wdrażany system poboru opłaty ma też zastosowanie w śledzeniu przemytu i kontroli prawidłowości uiszczenia VAT<sup>1</sup>, istnieją przesłanki, aby zastanowić się nad konsolidacją całego systemu. Wymagałoby to jednak poszerzenia i tak już bardzo rozległych kompetencji KAS.

Słowa kluczowe: opłaty elektroniczne, Krajowa Administracja Skarbowa, Główny Inspektor Transportu Drogowego.

### Abstract

One of the results of implementing the strategy of sealing treasury revenues, including revenues to the National Road Fund raised from electronic tolls for the use of public roads, was the assumption of responsibility for the collection by the National Revenue Administration. The purpose of the article is to analyze the legal aspects of electronic toll collection by the National Revenue Administration, and to show the complexity of the system, which was based on a rather haphazardly constructed division of powers between Head of National Revenue Administration and the Chief Inspector of Road Transport. Since the electronic toll collection system being implemented also has applications in tracing smuggling and controlling the correctness of VAT payment, there are reasons to consider the consolidation of the entire system. However, this would require expanding the already very extensive powers of National Revenue Administration.

Keywords: electronic tolls, National Revenue Administration, Chief Inspector of Road Transport.

### 1. UWAGI WSTĘPNE

Sposobem optymalizowania systemu poboru opłat elektronicznych za korzystanie z ustawowo wyznaczonych dróg publicznych było przyjęcie przez Parlament Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>, w której zdecydowano o przeniesieniu odpowiedzialności za pobór opłat na drogach płatnych z GITD<sup>3</sup> na Szefa KAS, tj. na resort finansów. Rozwiązanie to było podyktowane potrzebą kontynuacji wdrażania strategii uszczelniania wpływów skarbowych, w tym wpływów do KFD, co miało istotne znaczenie dla utrzymania stabilności finansów publicznych<sup>4</sup>.

Całość problematyki dotyczącej poboru opłat elektronicznych w aspekcie zarówno polskim, jak i Europejskiej Usługi

Opłaty Elektronicznej (European Electronic Toll Service – EETS), gwarantującej możliwość uiszczenia należności na obszarach elektronicznego poboru opłat na terytorium Unii Europejskiej (dalej: UE) przy zastosowaniu jednego urządzenia pokładowego (*on board unit* – OBU), jednego konta użytkownika, a także na podstawie jednej umowy, została uregulowana w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. Ustawa ta większość kompetencji dotyczących poboru i rejestracji opłat przekazała Szefowi KAS, a administrowanie drogami, realizację polityki państwa w zakresie opłat drogowych i nakładanie kar pieniężnych pozostawiła w gestii ministra właściwego do spraw transportu. Przyjęta konstrukcja prawna spowodowała wzajemne uzależnienie działań obu podmiotów administracji publicznej, a nawet krzyżowanie się uprawnień. W tej

sytuacji pojawia się pytanie, czy taki model prawny jest rzeczywiście optymalny. Ocenę zmian utrudnia brak widocznego odbicia w orzecznictwie z uwagi na krótki czas obowiązywania systemu. Dotyczy to zarówno dodania do już niezwykle licznych kompetencji Szefa KAS<sup>5</sup> dodatkowych obszernych zadań, jak i jednoczesnego pozostawienia w kompetencjach ministra właściwego do spraw transportu decyzji ściśle powiązanych z kompetencjami Szefa KAS.

## 2. OPŁATY ELEKTRONICZNE

Korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych (art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r.)<sup>6</sup>. Opłata ta może mieć postać opłaty elektronicznej, która jest pobierana za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, określonych w przepisach prawa. Zgodnie z delegacją ustawową to Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia szczegółową metodę obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej za przejazd jednego kilometra drogi krajowej oraz drogi krajowe lub ich odcinki, na których pobiera się opłatę elektroniczną. Rada Ministrów również w drodze rozporządzenia ustala wysokość stawek opłaty elektronicznej za przejazd kilometra dla danej kategorii pojazdu.

Stawki opłat elektronicznych ogłasza minister właściwy do spraw transportu w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Opłaty elektroniczne i ich zróżnicowana wysokość powodują wiele sytuacji spornych i są podstawą wielu postępowań sądowych. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że do uiszczenia opłaty elektronicznej zobowiązani są jedynie kierujący określonymi kategoriami pojazdów, na wybranych odcinkach dróg krajowych<sup>7</sup>. Warto też zwrócić uwagę na to, że brak znaku informującego nie jest przesłanką wyłączającą odpowiedzialność za przejazd bez uiszczenia opłaty elektronicznej. Zdaniem orzecznictwa znak informacyjny, w przeciwieństwie do znaków nakazu lub zakazu, przekazuje kierowcom informacje, a nie nakazuje określone zachowanie. Obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej wynika z przepisów prawa i jego powstanie nie jest związane bezpośrednio ze znakiem drogowym<sup>8</sup>.

Minister właściwy do spraw transportu realizuje politykę państwa w zakresie opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą. Środki z opłaty elektronicznej kierowane są do KFD, który jest podstawowym źródłem finansowania inwestycji drogowych. Obecnie w Polsce sieć krajowych dróg płatnych zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) liczy prawie 3700 km.

W krajach europejskich zarówno funkcjonują manualne systemy pobierania opłat w systemie otwartym i zamkniętym, jak i obowiązują opłaty za przejazd niektórymi tunelami i mostami oraz płatne wjazdy do aglomeracji. W wielu państwach zamiast pobierania opłat na bramkach na autostradach stosuje się winiety. Koszt winiety jest zależny od okresu jej ważności i rodzaju pojazdu.

Powszechnie się uważa, że najwygodniejszą metodą płatności za przejazd drogą publiczną są systemy elektroniczne, dzięki którym bramki otwierają się automatycznie, a opłata jest pobierana z karty płatniczej kierowcy pojazdu. System e-TOLL to rozwiązanie umożliwiające bezobsługową

opłatę za przejazd przez płatne odcinki dróg publicznych, wykorzystujące dane geolokalizacyjne. Zastąpiło ono Manualny System Poboru Opłat, a za nadzór nad nim odpowiada KAS.

KFD jest tworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego i gromadzi środki finansowe na budowę i przebudowę dróg krajowych oraz przygotowanie, wdrożenie, budowę i eksploatację systemów poboru opłat.

Przeznaczenie środków finansowych jest przedmiotem wielu postępowań sądowych negujących zasadność wliczania tych kosztów w zakres pojęcia kosztów eksploatacji nie tylko w Polsce, lecz także w Europie. Przykładowo można tu przytoczyć wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 października 2020 r.<sup>9</sup>, negujący możliwość zaliczenia kosztów związanych z policją drogową do kosztów eksploatacji w rozumieniu art. 7 ust. 9 dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy<sup>10</sup>.

W związku z poborem opłat za przejazd autostradą podmioty pobierające opłaty wykonują obowiązek ochrony danych osobowych. Wystąpienie z żądaniem ograniczenia przetwarzania danych nie wpływa na obowiązek wniesienia opłat za przejazd autostradą.

Polityka państwa w zakresie poboru opłaty elektronicznej ma na celu doprowadzenie do stanu, w którym państwo posiada realny wpływ na budowę systemu poboru opłat oraz dane, które on agreguje<sup>11</sup>.

## 3. PRZEJĘCIE PRZEZ SZEFA KAS POBORU OPŁAT ELEKTRONICZNYCH

Przejęcie przez Szefa KAS poboru opłat pozwoliło na stworzenie systemu charakteryzującego się bezpieczną architekturą IT oraz optymalnym modelem organizacyjno-biznesowym, który umożliwi państwu polskiemu realizację obowiązków wynikających ze zmieniającego się środowiska prawnego UE. Możliwa jest integracja z innymi systemami teleinformatycznymi państwa w celu zapewnienia efektywniejszego wykonywania zadań administracji publicznej, m.in. z zakresu monitorowania przewozu drogowego towarów. Jednocześnie priorytetem jest zastosowanie rozwiązań prostych w obsłudze oraz przyjaznych użytkownikom i przewoźnikom, jak również minimalizacja kosztów ponoszonych przez użytkowników dróg. Zastosowane rozwiązania docelowo umożliwią płynniejsze podróżowanie i transport towarów.

Ponadto budowany nowy system poboru opłat jest zintegrowany z Systemem Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT), którego właścicielem jest KAS, oraz z innymi systemami funkcjonującymi w Ministerstwie Finansów. W tym resorcie utworzono także Departament Poboru Opłat Drogowych.

Nadzór KAS nad systemem poboru opłat umożliwi efektywniejsze działania ograniczające szarą strefę, wyłudzenia VAT i tzw. karuzele podatkowe oraz eliminowanie towarów nielegalnych (obróć nimi uszczupla budżet państwa i narusza zasady uczciwej konkurencji), jak również zapobiega wprowadzaniu niebezpiecznych towarów na obszar UE oraz chroni przed napływem przez granice towarów, które zagrażają życiu i zdrowiu ludzi i zwierząt.

Co do zasady opłatę elektroniczną pobiera obecnie KAS. Odbywa się to za pomocą systemu teleinformatycznego. Do zadań Szefa KAS należą m.in.:

- 1) pobór opłaty elektronicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r.,
- 2) pobór opłaty za przejazd autostradą na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym<sup>12</sup>, a także
- 3) podejmowanie działań mających na celu wprowadzenie systemów elektronicznego poboru opłat i szerokiego zastosowania tych systemów (art. 14 ust. 1 pkt 20b, 20c i 20d ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>13</sup>)<sup>14</sup>.

Przejęcie zadań związanych z opłatą elektroniczną na drogach publicznych przez KAS doprowadziło do stworzenia systemu mającego na celu nowoczesny i efektywny pobór tej opłaty w sposób minimalizujący uciążliwość i koszty ponoszone przez użytkowników dróg publicznych.

Od dnia 1 października 2021 r. do poboru opłaty elektronicznej za przejazd po wybranych odcinkach autostrad, dróg ekspresowych i krajowych zarządzanych przez GDDKiA służy nadzorowany przez Szefa KAS system e-TOLL, oparty na technologii pozycjonowania satelitarnego.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych może w drodze rozporządzenia wyznaczyć Podmiot Wyznaczony oraz określić zakres realizowanych przez niego usług. Na podstawie tego upoważnienia Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wydał rozporządzenie z dnia 5 lipca 2021 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań poboru opłaty elektronicznej<sup>15</sup>. Na jego mocy Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Łodzi został wyznaczony do wykonywania zadań poboru opłaty elektronicznej w zakresie:

- 1) stwierdzania, czy dane zawarte w rejestrze uiszczających opłatę elektroniczną są potwierdzone w złożonych do tego rejestru dokumentach;
- 2) usuwania zawartych w rejestrze danych podanych przy rejestracji przez właściciela, posiadacza lub użytkownika pojazdu;
- 3) zawiadamiania właściciela pojazdu, posiadacza lub użytkownika pojazdu o wynikach stwierdzenia lub usunięcia danych;
- 4) przyjmowania odwzorowanych cyfrowo pełnomocnictw składanych do rejestru z wyłączeniem pełnomocnictw ogólnych, o których mowa w art. 138d ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>16</sup>, jeżeli właściciel, posiadacz lub użytkownik pojazdu działa przez pełnomocnika.

Zadania związane z projektowaniem, budową, rozwojem, wdrożeniem, utrzymaniem lub wsparciem urządzeń i elementów Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS (dalej: SPOE KAS) mogą być wykonywane przez jednostki podległe ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych lub przez niego nadzorowane. Wykaz tych jednostek zawiera załącznik do obwieszczenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 września 2021 r.<sup>17</sup>

Usługi z zakresu projektowania, budowy, rozwoju, wdrożenia, utrzymania lub wsparcia urządzeń i elementów SPOE

KAS oraz kontroli prawidłowości uiszczania tej opłaty mogą być również realizowane przez podmioty wymienione w art. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>18</sup>, tzn.:

- 1) jednostki sektora publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>19</sup>;
- 2) inne niż ww. państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
- 3) inne, niż określone w pkt 1, osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
  - a) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
  - b) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego
- 4) związki ww. podmiotów.

Podmioty te ustawa z dnia 21 marca 1985 r. określa jako „Podmioty Wyznaczone”. Takie podmioty – poza spełnieniem wymogów formalnych – muszą również posiadać przygotowanie techniczne oraz doświadczenie w zakresie projektowania, budowy, rozwoju, wdrażania lub utrzymania technologii informatycznych. Podmioty Wyznaczone wykonują usługi z zakresu projektowania, budowy, rozwoju, wdrożenia, utrzymania lub wsparcia urządzeń i elementów SPOE KAS oraz kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych zawiera z Podmiotem Wyznaczonym umowę o świadczenie usług, która jest finansowana ze środków KFD. Do umów o świadczenie usług mają zastosowanie przepisy prawa cywilnego<sup>20</sup>.

Szef KAS może wyrazić zgodę na udostępnianie za pomocą środków komunikacji elektronicznej danych osobowych przetwarzanych w związku z poborem opłaty elektronicznej podmiotom wymienionym w art. 51a ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., tzn.: Policji, Żandarmerii Wojskowej, jednostkom Straży Granicznej, Agencji Wywiadu, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, prokuratorowi, sądom, GITD oraz wojewódzkim inspektorom transportu drogowego, Biuru Nadzoru Wewnętrzny, Służbie Ochrony Państwa, dyrektorowi izby administracji skarbowej i naczelnikowi urzędu celnoskarbowego – w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań.

Udostępnienie danych następuje po złożeniu przez wymienione podmioty wniosku zawierającego:

- 1) wskazanie zakresu danych podlegających udostępnieniu;
- 2) wskazanie osób uprawnionych do przetwarzania danych;
- 3) oświadczenie, że podmioty te posiadają urządzenia umożliwiające odnotowanie w systemie, kto, kiedy, w jakim celu oraz jakie dane uzyskał, oraz zabezpieczenie techniczne i organizacyjne uniemożliwiające wykorzystanie danych niezgodnie z celem ich uzyskania.

Ponadto Szef KAS udostępni Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW) dane, jeżeli jednostka organiza-

cyjna ABW będąca odbiorcą danych złoży jedynie oświadczenie o posiadaniu ww. urządzeń i zabezpieczeń.

W związku z poborem opłaty elektronicznej Szef KAS gromadzi informacje i dane dotyczące elektronicznego systemu poboru opłaty elektronicznej w zakresie niezbędnym do wykonania przez ministra właściwego do spraw transportu obowiązku przekazywania informacji i danych do Komisji Europejskiej (dalej: KE). Obowiązek ten wynika z dyrektywy 2011/76/UE z dnia 27 września 2011 r. zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe<sup>21</sup>.

Zgodnie z art. 7h znowelizowanej dyrektywy 1999/62/WE państwa członkowskie są obowiązane przekazywać KE dane na temat wdrożenia nowego lub istotnie zmienionego systemu pobierania opłat za przejazd przewidującego opłatę infrastrukturalną, dotyczące takich elementów, jak:

- 1) wartości jednostkowe i inne parametry stosowane do obliczania poszczególnych elementów kosztu infrastruktury oraz
- 2) jasne informacje na temat pojazdów objętych systemami pobierania opłat za przejazd, zakres geograficzny sieci lub części sieci, brany pod uwagę przy każdym obliczeniu kosztu, oraz odsetek kosztów, które mogą być odzyskane.

#### 4. PROCES REJESTRACJI

Szef KAS prowadzi rejestr uiszczających opłatę elektroniczną w SPOE KAS. Jest również administratorem danych, w tym danych osobowych przetwarzanych w tym Systemie. Podobne regulacje wdrożono z dniem 1 stycznia 2014 r. na Słowacji i z dniem 1 grudnia 2019 r. w Czechach. Obowiązek rejestracji jest również na Węgrzech<sup>22</sup>. Rejestr prowadzony jest w systemie informatycznym.

Rolą elektronicznej rejestracji jest zapewnienie możliwości identyfikacji uczestników ruchu drogowego, pojazdów samochodowych oraz przypisanych do nich urządzeń stosujących określone rozwiązania w obszarze przekazywanych danych geolokalizacyjnych.

Rejestr zawiera dane:

- 1) właściciela pojazdu samochodowego albo posiadacza, albo użytkownika pojazdu, albo korzystającego;
- 2) wykorzystywanego urządzenia;
- 3) pojazdów samochodowych podmiotów zarejestrowanych.

Jeżeli dane dotyczące użytkownika lub pojazdu znajdują się w Centralnej Ewidencji Pojazdów albo w Centralnym Rejestrze Danych Podatkowych, są one implementowane bezpośrednio do rejestru uiszczających opłatę elektroniczną, co upraszcza tryb ich wprowadzania. Jeśli dane nie znajdują się we wskazanych rejestrach, konieczne jest uzupełnienie rejestru uiszczających opłatę elektroniczną i dołączenie do niego odwzorowanych cyfrowo dokumentów uwiarygodniających dokonane w nim wpisy.

Przyjęty w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. sposób rejestracji i przekazywania danych oznacza rezygnację z konieczności dostarczania dokumentów w formie papierowej, co jest ułatwieniem dla użytkowników dróg.

Proces rejestracji oznacza również rejestrację urządzenia, za pomocą którego są przekazywane dane geolokalizacyjne. Każde urządzenie ma w rejestrze nadany indywidualny numer referencyjny pozwalający na identyfikację po połączeniu z

numerem rejestracyjnym pojazdu samochodowego w czasie przejazdu. Dane rejestracyjne są przechowywane przez okres 36 miesięcy, licząc od końca roku, w którym obowiązany podmiot zaprzestał przejazdu po drogach krajowych lub ich odcinkach, na których pobierana jest opłata elektroniczna. W systemie działa algorytm pozwalający *ex lege* usunąć z rejestru nieczynnego już użytkownika. Dane geolokalizacyjne przechowywane są w rejestrze przez 9 miesięcy, licząc od dnia zakończenia danego przejazdu po drogach krajowych.

Możliwość wydłużenia tych terminów istnieje w przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego lub postępowania w sprawach o wykroczenia.

Na Szefa KAS został nałożony obowiązek cyklicznego (nie rzadziej niż raz na 3 miesiące) dokonywania przeglądu znajdujących się w rejestrze danych geolokalizacyjnych w celu usunięcia zbędnych danych, np. dotyczących przejazdu po odcinkach dróg nieobjętych opłatą elektroniczną.

Wprowadzenie danych do omawianego rejestru wymaga uwierzytelnienia się użytkownika. Sposób uwierzytelnienia korzystających z dróg publicznych w celu dokonania rejestracji w rejestrze uiszczających opłatę elektroniczną reguluje rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie sposobu uwierzytelniania korzystającego z dróg publicznych w celu dokonania rejestracji w rejestrze uiszczających opłatę elektroniczną<sup>23</sup>.

Korzystający z dróg publicznych mają do wyboru trzy możliwości rejestracji:

- 1) przy użyciu środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączanym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej (zgodnie z ustawą z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej<sup>24</sup>);
- 2) przy użyciu certyfikatu, wydanego użytkownikowi publicznej aplikacji mobilnej po uwierzytelnieniu zgodnie z ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>25</sup>;
- 3) przy użyciu unikatowego identyfikatora i hasła określonych przez osobę fizyczną korzystającą z SPOE KAS.

Od dnia 1 lipca 2022 r. każdy wystawca kart flotowych może nawiązać bezpośrednią współpracę z Szefem KAS, co oznacza dostępność usługi wnoszenia opłaty elektronicznej z wykorzystaniem karty flotowej jako zabezpieczenia. Dostawcy kart flotowych zapewniają pełną rejestrację w systemie e-TOLL dla kont z odroczonej płatnością i kont przepłaconych.

Karta flotowa to nowoczesny środek zarządzania flotą pojazdów. Na rynku dostępne są różne rodzaje kart umożliwiające dostosowanie ich do charakteru i wielkości przedsiębiorstwa. Co do zasady jest to sposób bezgotówkowego rozliczania opłat, w tym opłat elektronicznych.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie wysokości prowizji za wykonywanie usług przez dostawcę kart flotowych<sup>26</sup> wysokość prowizji wynosi 0,6% wartości wniesionej opłaty elektronicznej oraz opłat za przejazd autostradą na odcinkach płatnych.

Dostawca kart flotowych może podejmować w imieniu właściciela, posiadacza albo użytkownika pojazdu czynności związane z uiszczaniem opłaty elektronicznej oraz opłat za przejazd autostradą, a także czynności związane z rejestracją

w rejestrze uiszczających opłatę elektroniczną, w tym uzupełnieniem i aktualizacją danych.

Każdy przedsiębiorca może realizować usługę w ramach systemu e-TOLL, jeśli spełni wymogi przewidziane dla dostawców kart flotowych oraz zawrze umowę z Szefem KAS.

Jeżeli właściciel, posiadacz albo użytkownik pojazdu działa przez pełnomocnika, do pełnomocnictw przepisy działu IV rozdziału 3a o.p. stosuje się odpowiednio.

Do monitorowania skuteczności systemu oraz przekazywania wymaganych danych konieczne jest stałe prowadzenie analizy danych. Co do zasady prowadzi ją Szef KAS, może on jednak wyznaczyć jednostkę sektora finansów publicznych lub instytut badawczy, który będzie prowadził analizę danych, a jej wyniki na bieżąco przekazywać Szefowi KAS. Ponadto minister właściwy do spraw finansów publicznych może w drodze rozporządzenia wyznaczyć jednostkę sektora finansów publicznych albo instytuty badawcze, a także określić zakres danych podlegających analizie.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. wymaga, aby wyznaczony podmiot posiadał przygotowanie techniczne i doświadczenie w analizie danych, w szczególności geolokalizacyjnych. Jeśli wyznaczony podmiot jest nadzorowany przez ministra innego niż minister właściwy do spraw finansów publicznych, rozporządzenie wydaje się w porozumieniu z właściwym ministrem.

## 5. PODZIAŁ KOMPETENCJI

Zadania administracji publicznej dotyczące korzystania z dróg publicznych mieszczą się w kompetencjach zarówno ministra właściwego do spraw transportu, jak i ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Szef KAS pobiera opłatę elektroniczną i jest administratorem danych przetwarzanych w SPOE KAS. Realizacja polityki państwa w zakresie opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą leży natomiast w kompetencjach ministra właściwego do spraw transportu (art. 13 haa ustawy z dnia 21 marca 1985 r.), który również zajmuje się administrowaniem drogami (art. 17 ww. ustawy). Dlatego też ustawodawca przewidział obowiązek udostępniania przez Szefa KAS danych zgromadzonych w SPOE KAS ministrowi właściwemu do spraw transportu w celu realizacji jego ustawowych zadań. Dane udostępniane są zgodnie z porozumieniem zawartym pomiędzy ministrem właściwym do spraw transportu a Szefem KAS. W porozumieniu w szczególności powinny zostać określone:

- 1) zakres przedmiotowy i rodzaje udostępnionych danych oraz terminy i tryb ich przekazywania;
- 2) zakres informacji i danych gromadzonych zgodnie z art. 13hf ustawy z dnia 21 marca 1985 r., w tym danych niezbędnych do wykonania przez ministra właściwego do spraw transportu obowiązku przekazania KE informacji i danych zgodnie z art. 7h dyrektywy 1999/62/WE.

Zbiorczą informację dotyczącą poboru opłaty elektronicznej i funkcjonowania SPOE KAS Szef KAS przekazuje ministrowi właściwemu do spraw transportu do dnia 31 marca roku następnego.

Za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej wymierza się karę pieniężną<sup>27</sup>. Jej wysokość została określona w art. 13k ustawy z dnia 21 marca 1985 r.

Do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej oraz kontroli używanego w pojeździe urządzenia, a także nałożenia i pobierania kar pieniężnych jest uprawniony GITD. Trzeba jednak uwzględnić, że SPOE KAS jest prowadzony przez Szefa KAS i to on zajmuje się gromadzeniem danych w tym systemie. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. daje możliwość wykorzystywania SPOE KAS przy kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Zasady używania tego systemu określa porozumienie zawarte pomiędzy Szefem KAS a GITD. Art. 13l ust. 1 przywołanej ustawy upoważnia natomiast GITD do dostępu do danych osobowych zawartych w SPOE KAS w celu wykonywania zadań związanych z kontrolą prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej oraz nałożenia i pobierania kar pieniężnych. Jest to również istotne w kontekście upoważnienia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, w tym kontroli używanego w pojeździe urządzenia w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nich ustawowych zadań. Jeśli funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej ujawni w czasie kontroli naruszenie, za które ustawa z dnia 21 marca 1985 r. przewiduje karę pieniężną, przekazuje dokumenty z przeprowadzonej kontroli GITD, który dalej prowadzi sprawę.

Do zatrzymania pojazdu oraz nałożenia kary pieniężnej uprawniony jest GITD. Jest on również uprawniony do wykorzystywania w celu ujawnienia przejazdu pojazdów SPOE KAS, w tym urządzeń służących do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej.

Inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego, kiedy zatrzymują pojazd w związku z prowadzeniem kontroli mobilnej, każdorazowo są zobowiązani kontrolować prawidłowość przestrzegania obowiązku podania danych rejestrowych oraz dołączenia dokumentów rejestrowych, jeżeli posiadają dostęp online do danych lub dokumentów zawartych w rejestrze SPOE KAS.

Ukarany karą pieniężną ma obowiązek wpłaty należności na wyodrębniony rachunek bankowy GITD w terminie 21 dni kalendarzowych, licząc od dnia, w którym decyzja w sprawie nałożenia kary stała się ostateczna, tzn. zgodnie z art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>28</sup> nie służy od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Obowiązku wpłaty należności nie znosi zaskarżenie do sądu administracyjnego (art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>29</sup>). Jak słusznie zaznacza Michał Burtowy, ukarany może złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji na podstawie art. 61 § 2 pkt 1 lub § 3 p.p.s.a., a także art. 60, 152 czy 159 k.p.a.<sup>30</sup>

Tryb, sposób, termin oraz warunki wnoszenia opłaty elektronicznej określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie opłat elektronicznych pobieranych w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS oraz przekazywania kar grzywny<sup>31</sup>.

Kontrola prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej wymaga zamontowania w pasie drogowym stacjonarnych i przenośnych urządzeń wraz z fundamentami, konstrukcjami wspornymi oraz przynależnymi urządzeniami wyposażenia. Do montowania takich urządzeń uprawniony jest Szef KAS.

Czynności te winien wykonywać w porozumieniu z GITD. Instalacja urządzeń musi się odbywać w sposób niestwarzający zagrożenia dla bezpieczeństwa użytkowników dróg. Wymaga też uzgodnienia z zarządcą drogi. Zarządca drogi powinien uzgodnić z Szefem KAS warunki, jakie mają być spełnione w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Uzgodnienie powinno nastąpić w terminie nie dłuższym niż 30 dni, licząc od dnia przekazania przez Szefa KAS propozycji i parametrów lokalizacji tych urządzeń.

## 6. PODSUMOWANIE

Kompetencje w zakresie opłaty elektronicznej za korzystanie z dróg publicznych ustawodawca podzielił między Ministra Finansów i ministra właściwego do spraw transportu. Główne zadania realizują Szef KAS, będący sekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów<sup>32</sup>, i GITD jako centralny organ administracji rządowej podległy ministrowi właściwemu do spraw transportu.

Z uwagi na to, że KAS w założeniu stanowi uniwersalny z perspektywy rozwiązań instytucjonalnych aparat administracyjny ściągania danin pieniężnych w Polsce<sup>33</sup>, ponadto dysponuje odpowiednim zapleczem techniczno-informatycznym, pozytywnie należy ocenić przekazanie poboru opłaty elektronicznej za korzystanie z dróg właśnie KAS. Nie dopracowano jednak podziału kompetencji z GITD. Powoduje to wiele wzajemnych uzależnień decydentów. Ponieważ Krajowy System Poboru Opłat jest istotnym narzędziem finansowym tak potrzebnych inwestycji infrastrukturalnych, ustawodawca dostrzegł możliwość poprawy systemu poprzez powiązanie go z resortem finansów, co powinno stworzyć możliwość zwiększenia przychodów budżetowych. Ponadto eksperci podkreślają, że obecny system ma też zastosowanie w śledzeniu przemytu i kontroli prawidłowości uiszczania VAT. W tej sytuacji konieczna jest konsolidacja całego systemu. Wymagałoby to jednak poszerzenia i tak już bardzo rozległych kompetencji KAS. Może warto, aby nowy Minister Finansów powołał zespół naukowców i praktyków, który zastanowiliby się nad reformą struktury, kompetencji i strategii KAS również w kontekście powiązanych z systemem takich instytucji jak Służba Celna czy GITD.

### Przypisy

- <sup>1</sup> VAT – ang. *value added tax* (podatek od wartości dodanej).
- <sup>2</sup> Dz.U. poz. 1087.
- <sup>3</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm., dalej: ustawa z dnia 21 marca 1985 r.
- <sup>4</sup> Szerzej na ten temat: *Drogi publiczne. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2023.
- <sup>5</sup> J. Nowak, *Krajowa Administracja Skarbowa – reasumpcja*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022, nr 1, s. 63 i nast.
- <sup>6</sup> Zasady i sposoby poboru opłat za korzystanie z dróg w Europie omówione zostały w: T. Sosnowski, R. Czech, M. Zabochnicka-Świątek, P. Czech, K. Toruń, *Systemy poboru opłat drogowych dla transportu drogowego powyżej 12 ton w Europie*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2018, nr 12, s. 969-975.
- <sup>7</sup> Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2021 r., II GSK 184/19, LEX nr 3161317.
- <sup>8</sup> Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lipca 2012 r., VI SA/Wa 2312/11, LEX nr 1352664.
- <sup>9</sup> Wyrok w sprawie C-321/19 BY i CZ v. Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2020:866, Legalis nr 2490652.

- <sup>10</sup> Dz. Urz. WE L 187 z 20.07.1999, s. 42; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 4, s. 372, dalej: dyrektywa 1999/62/WE.
- <sup>11</sup> Szerzej na ten temat: odpowiedź Rafała Webera, sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury, na interpelację poselską nr 17237 w sprawie systemu viaTOLL, DDP-3.054.1.2021, Warszawa, dnia 12 kwietnia 2021 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/AT-TC23HGM/%24FILE/i17237-o1.pdf>, dostęp: 6.12.2023.
- <sup>12</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 2483 ze zm.
- <sup>13</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm., dalej: ustawa z dnia 16 listopada 2016 r.
- <sup>14</sup> Szerzej na temat kar pieniężnych: H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 43, s. 160-171.
- <sup>15</sup> Dz.U. poz. 1239.
- <sup>16</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 2383, dalej: o.p.
- <sup>17</sup> Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 września 2021 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej lub przez niego nadzorowanych, M.P. poz. 900.
- <sup>18</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.
- <sup>19</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.
- <sup>20</sup> Por. M. Burtowy, *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 187.
- <sup>21</sup> Dz. Urz. UE L 269 z 14.10.2011, s. 1.
- <sup>22</sup> Por. Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 342 (IX kad.), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/DE3D6499E-4FBE0F1C1258557004A80EE/%24File/342-uzas.docx>, s. 6, dostęp: 6.12.2023.
- <sup>23</sup> Dz.U. poz. 901.
- <sup>24</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 1797.
- <sup>25</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.
- <sup>26</sup> Dz.U. poz. 1512.
- <sup>27</sup> Szerzej na ten temat: *Drogi publiczne. Komentarz*, red. H. Kisilowska, .....s.186 i nast.
- <sup>28</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej: k.p.a.
- <sup>29</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm., dalej: p.p.s.a.
- <sup>30</sup> Por. M. Burtowy, dz. cyt., s. 237-238.
- <sup>31</sup> Dz.U. poz. 2656.
- <sup>32</sup> Szerzej na temat struktury KAS: L. Wiatrak, *Reforma aparatu skarbowego – utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2019, nr 1 (544), s. 234-249.
- <sup>33</sup> D.J. Gajewski, A. Nowak-Far, *Krajowa Administracja Skarbowa – propozycja konsolidacji aparatu skarbowego a uszczelnienie systemu podatkowego*, „Analizy i Studia CASP” 2016, 5 października, nr 2 (2), s. 2.

### Bibliografia

#### Literatura

- Burtowy M., *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Drogi publiczne. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2023.
- Gajewski D.J., Nowak-Far A., *Krajowa Administracja Skarbowa – propozycja konsolidacji aparatu skarbowego a uszczelnienie systemu podatkowego*, „Analizy i Studia CASP” 2016, 5 października, nr 2 (2).
- Kisilowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 43.
- Nowak J., *Krajowa Administracja Skarbowa – reasumpcja*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022, nr 1.
- Sosnowski T., Czech R., Zabochnicka-Świątek M., Czech P., Toruń K., *Systemy poboru opłat drogowych dla transportu drogowego powyżej 12 ton w Europie*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2018, nr 12.
- Wiatrak L., *Reforma aparatu skarbowego – utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2019, nr 1 (544).

#### Akty prawne

- Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury

- drogowej przez pojazdy, Dz. Urz. WE L 187 z 20.07.1999, s. 42, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 4, s. 372.
- Dyrektywa 2011/76/UE z dnia 27 września 2011 r. zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, Dz. Urz. UE L 269 z 14.10.2011, s. 1.
- Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 września 2021 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej lub przez niego nadzorowanych, M.P. poz. 900.
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 5 lipca 2021 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań poboru opłaty elektronicznej, Dz.U. poz. 1239.
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie sposobu uwierzytelniania korzystającego z dróg publicznych w celu dokonania rejestracji w rejestrze uiszczających opłatę elektroniczną, Dz.U. poz. 901.
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie wysokości prowizji za wykonywanie usług przez dostawcę kart flotowych, Dz.U. poz. 1512.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie opłat elektronicznych pobieranych w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS oraz przekazywania kar grzywny, Dz.U. poz. 2656.
- Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 1797.
- Ustawa z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1087.
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 2483 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 2383.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.
- Orzecznictwo
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2021 r., II GSK 184/19, LEX nr 3161317.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-321/19 BY i CZ v. Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2020:866, Legalis nr 2490652.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lipca 2012 r., VI SA/Wa 2312/11, LEX nr 1352664.
- Inne źródła
- Odpowiedź Rafała Webera, sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury, na interpelację poselską nr 17237 w sprawie systemu viaTOLL, DDP-3.054.1.2021, Warszawa, dnia 12 kwietnia 2021 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTC23HGM/%24FILE/i17237-o1.pdf>, dostęp: 6.12.2023.
- Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 342 (IX kad.), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/DE3D6499E-4FBE0F1C1258557004A80EE/%24File/342-uzas.docx>, s. 6, dostęp: 6.12.2023.