



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 1333)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw ma w założeniu jej Wnioskodawców zaradzić kryzysowi, który dotknął przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie transportu drogowego.

Aby poprawić kondycję tej dziedziny gospodarki, w noweli zaproponowano w szczególności:

- 1) wprowadzenie rozwiązań ograniczających lub utrudniających nieuczciwą konkurencję zarówno ze strony nierzetelnych krajowych przewoźników, jak i ze strony nieuczciwych zagranicznych podmiotów,
- 2) rozszerzenie i uszczegółowienie katalogu kar pieniężnych oraz grzywien nakładanych za naruszanie nakazów lub zakazów wynikających z ustaw i aktów prawa wspólnotowego regulujących dziedzinę transportu drogowego;
- 3) ograniczenie barier biurokratycznych utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu przewozów drogowych,
- 4) nałożenie niektórych obowiązków wynikających z ustawy o transporcie drogowym także na podmioty nie prowadzące działalności w zakresie transportu drogowego, ale wykonujące czynności związane z przewozem drogowym.

W art. 1 w pkt 2 noweli, dodano do art. 4 ustawy o transporcie drogowym pkt 22 zawierający katalog krajowych i wspólnotowych aktów prawnych, które stanowią źródło obowiązków lub warunków przewozu drogowego.

Na podstawie art. 16a ustawy o transporcie drogowym (art. 1 pkt 4 noweli), w razie cofnięcia licencji na wykonywanie transportu drogowego lub jej wygaśnięcia przedsiębiorca będzie miał obowiązek przechowywać i udostępniać osobom uprawnionym do kontroli wymagane przepisami dokumenty i inne nośniki informacji przez okres jednego roku

począwszy od dnia, w którym przestał wykonywać transport drogowy. W art. 33a ustawy analogiczny obowiązek nałożono na przedsiębiorców prowadzących przewozy drogowe jako działalność pomocniczą w stosunku do podstawowej działalności gospodarczej.

W art. 1 w pkt 6 noweli, zmieniającym art. 39e ustawy o transporcie drogowym, rozszerzono katalog obowiązków informacyjnych nałożonych na kierownika ośrodka szkolenia kierowców.

W art. 1 w pkt 9 noweli dodano do ustawy o transporcie drogowym art. 39n, ustanawiający odznakę "Wzorowy kierowca". Będzie ona nadawana przez ministra właściwego do spraw transportu zawodowym kierowcom wyróżniającym się szczególnymi osiągnięciami w pracy i wieloletnią bezwypadkową jazdą.

W zmienionym art. 92 ustawy o transporcie drogowym (art. 1 pkt 15 noweli) sformułowano przepis karny, na podstawie którego kierujący wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego oraz osoba zarządzająca przedsiębiorstwem naruszająca takie obowiązki lub warunki, podlegać mają karze grzywny w wysokości do 2.000 złotych. Szczegółowy wykaz naruszeń zagrożonych grzywną oraz jej wysokość określono w załączniku nr 1 i 2 do ustawy.

Nowy art. 92a ustawy o transporcie drogowym (art. 1 pkt 15 noweli) stanowić będzie podstawę do wymierzania podmiotom wykonującym przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, kar pieniężnych, w wysokości od 50 złotych do 10.000 złotych za każde naruszenie.

Zgodnie z art. 92a ust. 2, suma kar pieniężnych nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas jednej kontroli drogowej nie może przekroczyć kwoty 10.000 złotych. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków, o których mowa oraz wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określa załącznik nr 3 do ustawy.

Karą pieniężną będzie można obciążyć także spedytora, nadawcę, odbiorcę, załadowcę, organizatora wycieczki, organizatora transportu oraz operatora publicznego transportu zbiorowego.

Karę pieniężną nakładać będzie, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy ze względu na miejsce wykonywanej kontroli organ, którego pracownicy lub funkcjonariusze stwierdzili naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 98. posiedzeniu w dniu 18 sierpnia br. pochodziła z przedłożenia poselskiego. Projektem zajmowała się Komisja Infrastruktury, która

wprowadziła do niego szereg zmian. W trakcie drugiego czytania do projektu nie zgłoszono poprawek, w związku z czym niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania.

Posłowie uchwalili ustawę przy 406 głosach za, 3 głosach przeciw i 4 wstrzymujących się.

III. Uwagi

1) W art. 1 w pkt 2 noweli, dodano do art. 4 ustawy o transporcie drogowym pkt 22 zawierający katalog krajowych i wspólnotowych aktów prawnych, które stanowią źródło obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Przepis ten powoduje wątpliwości dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, nie ma on waloru normatywnego a jedynie informacyjny, tak więc jego zamieszczenie w ustawie pozostaje w sprzeczności z Zasadami techniki prawodawczej. Po drugie, stanowi katalog zamknięty, choć obowiązki i warunki przewozu drogowego mogą wynikać także z ustaw tam nie wymienionych. Abstrahując od tych uwag, art. 4 pkt 22 wymaga szeregu korekt, polegających przede wszystkim na usunięciu zbędnych adresów publikacyjnych.

Propozycje poprawek:

1) w art. 1 w pkt 2, w pkt 22:

a) w lit. b skreśla się wyrazy "(Dz. U. L 74 z 20.3.1992, str. 1–9)",

b) w lit. d wyraz "ustanawiające" zastępuje się wyrazem "ustanawiającego",

c) w lit. h skreśla się wyrazy " Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz. U. L 102 z 11.4.2006, str. 1–14)",

d) w lit. m skreśla się wyrazy "(Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, z późn. zm.)",

e) w lit. o skreśla się wyrazy "(Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.)";

2) W myśl art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, kierujący wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze grzywny w wysokości do 2.000 złotych, wymierzanej w trybie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Wykaz naruszeń, o których mowa w ust. 1, oraz wysokości grzywien za poszczególne naruszenia określa załącznik nr 1 do ustawy. Zgodnie z jego treścią każdemu naruszeniu odpowiada sztywno określona wysokość kary grzywny. Taka

konstrukcja, charakterystyczna dla odpowiedzialności administracyjno-karnej, stanowi wyłom w systemie prawa karnego. Zgodnie bowiem z art. 33 Kodeksu wykroczeń, organ orzekający wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę za dane wykroczenie, m.in. oceniając stopień społecznej szkodliwości czynu, rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej wykroczeniem oraz stopień winy. Przyjęte w załączniku nr 1 sztywne wysokości grzywien, zamiast określenia ich górnej i dolnej granicy, uniemożliwią miarkowanie kar wedle zasad ich wymiaru wynikających z KW.

- 3) Zgodnie z art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 10.000 złotych za każde naruszenie. W myśl ust. 2 w art. 92a, jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów, o których mowa w ust. 1, wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy niniejszej ustawy. Art. 92a ust. 2 miał jak się wydaje zapobiec sytuacji, w której osoba fizyczna, wbrew zasadzie *ne bis in idem*, odpowiadałaby dwukrotnie za ten sam czyn – ponosiłaby bowiem odpowiedzialność karną (kara grzywny) i administracyjną (kara pieniężna). Redakcja art. 92a może jednak nie spełnić takiego założenia, bowiem podstawy prawne do zastosowania obydwu reżimów odpowiedzialności znajdują się w ustawie o transporcie drogowym (art. 92 i art. 92a).

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 15. w art. 92a ust. 5 otrzymuje brzmienie:

"5. Jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów, o których mowa w ust. 1, wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej.";

- 4) W art. 7 noweli zaproponowano zmianę w ustawie z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Ma ona wyeliminować z porządku prawnego przepisy, które wchodząc w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., zniweczyłyby zmiany przyjęte w opiniowanej ustawie. Zabieg legislacyjny przewidziany w art. 7 jest niezbędny, ale wymaga odpowiedniej korekty ze względu na okoliczność, że niektóre przepisy wprowadzone w życie uchylaną jednostką redakcyjną już obowiązują.

Propozycja poprawki:

art. 7 otrzymuje brzmienie:

"Art. 7. W ustawie z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 5 w pkt 12 uchyla się lit. a – c;*
- 2) w art. 11 uchyla się pkt 1.;"*

5) W art. 117 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych zaproponowano zmiany w art. 92 ustawy o transporcie drogowym oraz w załączniku do tej ustawy. Ponieważ opiniowana nowela zmienia art. 92 ustawy o transporcie drogowym oraz zastępuje jej dotychczasowy załącznik trzema nowymi, konieczne jest zapobieżenie sytuacji, w której z dniem 1 stycznia 2012 r. wejdą w życie przepisy wzajemnie się wykluczające.

Propozycja poprawki:

po art. 7 dodaje się art. 7a w brzmieniu:

"Art. 7a. W ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. Nr..., poz...) w art. 117 uchyla się pkt 4 i 5.;"

6) W art. 9 noweli zawarto przepis przejściowy, na podstawie którego w postępowaniach w sprawie o nałożenie kary pieniężnej wszczętych i nie zakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, mają znaleźć zastosowanie jej przepisy. Taka konstrukcja prawna narusza zasadę *lex retro non agit* i jest dopuszczalna wyłącznie wówczas, gdy nowe przepisy są w całości korzystniejsze dla adresatów. Ponadto art. 9 wymaga korekty legislacyjnej.

Propozycja poprawki:

art. 9 otrzymuje brzmienie:

"Art. 9. Przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się we wszczętych i nie zakończonych przed dniem jej wejścia w życie postępowaniach administracyjnych lub sądowych w sprawie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego."

III. Propozycje poprawek o charakterze redakcyjnym i porządkowym.

- 1) w art. 1 w pkt 1, w art. 16a w ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

- "2) przedsiębiorcy albo osoby fizycznej, którzy posiadali licencję i zaprzestali wykonywania działalności gospodarczej lub wykonywania przewozu drogowego.";
- 2) w art. 1 w pkt 6, w art. 39e w ust. 2 w pkt 1 wyrazy "od dnia" zastępuje się wyrazami "po dniu";
 - 3) w art. 1 w pkt 6, w art. 39e w ust. 2 w pkt 3 w lit c wyrazy "numer ewidencyjny Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL), zwany dalej "numerem PESEL"" zastępuje się wyrazami "numer PESEL";
 - 4) w art. 1 w pkt 6, w art. 39e w ust. 2 w pkt 3 w lit g wyrazy "modułów szkolenia" zastępuje się wyrazami "cyklów zajęć";
 - 5) w art. 1 w pkt 6, w art. 39e w ust. 4 skreśla się wyrazy ", oraz";
 - 6) w art. 1 w pkt 11 w lit. b, w ust. 1c w pkt 2 wyrazy "przewozów drogowych" zastępuje się wyrazami "przewozu drogowego";
 - 7) w art. 1 w pkt 15, w art. 92a w ust. 2 skreśla się wyrazy "- w odniesieniu do kontroli drogowej";
 - 8) w art. 1 w pkt 15, w art. 92a w ust. 3 w pkt 1 – 4 wyrazy "do dnia" zastępuje się wyrazami "przed dniem";
 - 9) w art. 1 w pkt 16, w art. 92b w ust. 1 w pkt 1 w lit. a wyraz "zmieniające" zastępuje się wyrazem "zmieniającego";
 - 10) w art. 1 w pkt 16, w art. 92b w ust. 1 w pkt 1 w lit. b wyrazy "w prawie" zastępuje się wyrazami "w sprawie";
 - 11) w art. 4 w pkt 4 w lit. a wyrazy "tiret pierwszy" zastępuje się wyrazami "część wspólna";
 - 12) w art. 6 w pkt 1, w pkt 6a wyrazy "definicje pory nocnej zawartą w tym przepisie stosuje się wyłącznie dla celów ustalania czasu pracy" zastępuje się wyrazami "definicję pory nocnej zawartą w tym przepisie stosuje się wyłącznie do celów ustalania czasu pracy";
 - 13) w art. 8 wyraz "skreśla" zastępuje się wyrazem "uchyla";
 - 14) w załączniku nr 1 w Lp. 4 wyrazy "przepisów o czasie prowadzenia pojazdu obowiązujących przerw i odpoczynków" zastępuje się wyrazami "przepisów o czasie prowadzenia pojazdu, obowiązujących przerwach i odpoczynku";
 - 15) w załączniku nr 1 w Lp. 14.16. wyrazy "Oznaczenie czasowe na wykresówce nie jest zgodne z urzędowym czasem kraju rejestracji pojazdu – za każdą wykresówkę"

- zastępuje się wyrazami "Niezgodność oznaczenia czasowego na wykresówce z urzędowym czasem kraju rejestracji pojazdu - za każdą wykresówkę";
- 16) w załączniku nr 1 w Lp. 15 wyrazy "Za wykonanie" zastępuje się wyrazem "Wykonanie";
- 17) w załączniku nr 3 w Lp. 3.7 wyraz "nieposiadającego" zastępuje się wyrazem "nieposiadającemu";
- 18) w załączniku nr 3 w Lp. 3.9 wyraz "Umieszczania" zastępuje się wyrazem "Umieszczanie";
- 19) w załączniku nr 3 w Lp. 6.2.1 po wyrazie "wskazań" skreśla się wyraz "urządzenia";
- 20) w załączniku nr 3 w Lp. 6.3.6 wyrazy "Okazana wykresówka nie zawiera przepisowych wpisów:" zastępuje się wyrazami "Brak w okazanej wykresówce przepisowych wpisów:";
- 21) w załączniku nr 3 w Lp. 6.3.7 wyrazy "Nieokazanie wykresówki, danych z karty kierowcy, z tachografu cyfrowego lub dokumentu potwierdzającego fakt nieprowadzenia pojazdu podczas kontroli w przedsiębiorstwie – za każdy dzień" zastępuje się wyrazami "Nieokazanie podczas kontroli w przedsiębiorstwie wykresówki, danych z karty kierowcy, z tachografu cyfrowego lub dokumentu potwierdzającego fakt nieprowadzenia pojazdu – za każdy dzień".

Maciej Telec
Główny legislator