



Warszawa, dnia 11 lipca 2005 r.

KANCELARIA SENATU  
BIURO LEGISLACYJNE

**Opinia prawna o uchwalonej przez Sejm w dniu 1 lipca 2005 r.  
ustawie o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 1 lipca 2005 r. ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw, określanej dalej jako "ustawa", jest merytoryczna zmiana postanowień ustaw dotyczących problematyki transportu drogowego. W związku z tym ustawa w szczególności modyfikuje definicje pojęć "transport drogowy" i "przewóz regularny", ustanawia definicję pojęcia "przewóz drogowy", zmienia przepisy dotyczące zasad podejmowania i wykonywania transportu drogowego, kierowców wykonujących transport drogowy lub przewozy na potrzeby własne, wnoszenia opłat przez przedsiębiorców podejmujących i wykonujących transport drogowy oraz zadań i kompetencji Inspekcji Transportu Drogowego, a także określa nowy katalog i wysokość kar pieniężnych z tytułu naruszenia przepisów ustaw dotyczących wykonywania przewozu drogowego. Ustawa nowelizuje nie tylko ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.), ale również ustawę z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.), ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108 ze zm.), ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.), ustawę z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) oraz ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz.U. Nr 92, poz. 879).

## II. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa nadaje nowe brzmienie definicji transportu drogowego, określając w art. 4 pkt 3 ustawy o transporcie drogowym, że określenie to oznacza krajowy transport drogowy lub międzynarodowy transport drogowy, przy czym obejmuje ono również "każdy przejazd drogowy wykonywany przez przedsiębiorcę w stosunku do podstawowej działalności gospodarczej, niespełniający warunków, o których mowa w pkt 4", definiującym określenie "niezarobkowy przewóz drogowy", oraz "działalność gospodarczą w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy". Abstrahując od faktu, iż w definicji tej ustawodawca sejmowy powinien dodać po wyrazie "przedsiębiorcę" wyraz "pomocniczo", tak jak to ma miejsce w aktualnym stanie prawnym, to formułując ją w wyżej wskazany sposób doprowadził do zasadniczej sprzeczności z definicjami krajowego transportu drogowego i międzynarodowego transportu drogowego, które obejmują jedynie podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób lub rzeczy pojazdami samochodowymi. Prowadzi to do coraz większej niespójności przepisów ustawy o transporcie drogowym w zakresie jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Powstaje ponadto pytanie: jaka jest treść normatywna określenia "pośrednictwo przy przewozie rzeczy", które nie jest znane polskiemu prawodawstwu, w szczególności w zestawieniu ze statuowanymi przez Kodeks cywilny umową przewozu i umową spedycji?

2. Art. 18b ust. 2 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu nadanym przez ustawę, stanowi, że podczas wykonywania przewozów regularnych zabrania się korzystania z przystanków na których nie znajduje się informacja o realizowanym rozkładzie jazdy zawierająca także nazwę, adres siedziby przewoźnika i numer telefonu przewoźnika lub niezgodnie z podanymi w tej informacji dniami i godzinami odjazdów. Wprowadzenie takiej regulacji będzie skutkowało tym, że zniszczona albo zerwana z przystanku informacja w powyższym zakresie uniemożliwi skorzystanie z niego przez kierowcę przewożącego pasażerów.

3. Przepisy art. 30 ust. 2b-2e ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu nadanym przez ustawę, przewidują określanie przez "komisję społeczną do spraw współpracy z jednostką, o której mowa w art. 17 ust. 2" warunków wydawania i sposobu podziału zezwoleń zagranicznych pomiędzy przewoźników drogowych. Należy je uznać za niezgodne z art. 22 Konstytucji RP, w myśl którego ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest

dopuszczalne tylko w drodze ustawy. Tymczasem przepisy te nie uwzględniają zasady wyłączności ustawy w zakresie dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej, w związku z czym należy postulować rezygnację z takiego unormowania. Powstaje ponadto pytanie, jakie względy przesądziły o regulacji art. 30 ust. 2a, wedle której wydanie zezwolenia zagranicznego jest czynnością niestanowiącą decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego?

**4.** Niezgodny z zasadą wyłączności ustawy w zakresie ustanawiania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jest przepis art. 57 ust. 4 ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu nadanym przez ustawę, wedle którego Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, mając na uwadze skuteczne i bezpieczne umożliwienie czynności kontrolnych, szczegółowe przypadki oraz warunki i sposób użycia środków przymusu bezpośredniego wobec kierowców wykonujących transport drogowy lub przewóz na potrzeby własne. Ten kuriozalny z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego przepis jest również niepotrzebny, gdyż obecnie ustawa o transporcie drogowym zawiera w tym zakresie szczegółowe regulacje (np. art. 57, art. 58 ust. 2–5, art. 59, art. 62 i art. 63).

**5.** Za niespełniającą wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji RP należy uznać przewidzianą w art. 90a ust. 3 ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu nadanym przez ustawę, taką konstrukcję przepisu upoważniającego, która zamiast formułować wytyczne dotyczące treści tego aktu wykonawczego stanowi o konieczności uwzględnienia postanowień odpowiednich dyrektyw Unii Europejskiej. Z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej konieczność respektowania dyrektyw ma swoje źródło w obowiązku zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowemu w krajowym porządku prawnym, a nie w woli ustawodawcy.

**6.** Sposób sformułowania w ustawie przepisów dotyczących kar pieniężnych należy ocenić bardzo negatywnie z pięciu zasadniczych powodów.

Po pierwsze, w ustawie o transporcie drogowym nie powinno się regulować kar pieniężnych odnoszących się do naruszeń obowiązków lub warunków wynikających z innych przepisów (art. 92 ust. 1 pkt 1–6) – wynika to zarówno z odrębności materii, jak również z konieczności zachowania wymogu czytelności ustawy.

Po drugie, nie można formułować kar pieniężnych w odniesieniu do naruszeń obowiązków lub warunków wynikających z przepisów umów międzynarodowych innych niż ratyfikowane (art. 92 ust. 1 pkt 7) – nie stanowią one bowiem źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Po trzecie, poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego budzi nałożenie na mocy art. 92 ust. 1a kar pieniężnych na kierowcę pojazdu samochodowego w odniesieniu do naruszeń, których źródłem jest określone działanie albo zaniechanie przewoźnika. Zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym przedsiębiorca lub podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 2, wykonujący przewozy na potrzeby własne, odpowiedzialni są za wyposażenie kierowcy wykonującego transport drogowy lub przewóz na potrzeby własne w wymagane dokumenty. Tymczasem dodany do art. 92 ust. 1a pkt 1 przewiduje, że kierowca podlega karze pieniężnej za nieposiadanie przy sobie wymaganych dokumentów, o których mowa w art. 87. Ponadto odesłanie do powołanego przepisu narusza zasadę przyzwoitej legislacji w zakresie dotyczącym art. 87 ust. 1 pkt 2, który stanowi ogólnie o "dokumentach związanych z przewożonym ładunkiem". Być może więc należałoby zrezygnować z nowej konstrukcji art. 92 ust. 1, odwołującej się do szerokiego pojęcia "Kto wykonuje przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem" na rzecz pozostawienia aktualnego brzmienia tego przepisu, który posługuje się sformułowaniem "Kto wykonuje transport drogowy lub przewozy na potrzeby własne" i skreślić ust. 1a.

Po czwarte, załącznik do ustawy nie przewiduje kary pieniężnej za wykonywanie przewozu drogowego bez uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych, choć przewiduje nałożenie kary pieniężnej na kierowcę z tytułu wykonywania przewozu drogowego bez posiadania w pojeździe wymaganej karty opłaty za ten przejazd.

Po piąte, niezależnie od wyżej wymienionych zastrzeżeń trzeba zwrócić uwagę na fakt, że nowe brzmienie załącznika do ustawy o transporcie drogowym zawiera wiele błędów legislacyjnych. Dla przykładu można wspomnieć, że nie wiadomo o jakim planie ochrony stanowi l.p. 1.7.5.6. załącznika, a także jak należy rozumieć użyte w l.p. 1.12.2. sformułowanie "Wykresówka zapisywana była za długo".

7. Na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasadnicze wątpliwości co do zgodności z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności jest dodanie w art. 90 ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym przesłanki uzależniającej otrzymanie prawa jazdy od przebywania na terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej przez co najmniej 185 dni w każdym roku kalendarzowym ze względu na swoje więzi osobiste lub zawodowe albo przedstawienia zaświadczenia o studiowaniu od co najmniej sześciu miesięcy.

**8.** W toku senackiego postępowania legislacyjnego należy zlikwidować sprzeczność pomiędzy przepisami opiniowanej ustawy dotyczącymi statusu Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracowników tej Inspekcji zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym wojewódzkich inspektorów transportu drogowego, ich zastępców oraz inspektorów, a przepisami art. 18 pkt 1 i art. 23 uchwalonej przez Sejm w dniu 1 lipca 2005 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, które z jednej strony przewidują rezygnację z usytuowania wojewódzkich inspektorów transportu drogowego w systemie organów administracji niezespólonej, z drugiej zaś – statuują zasadę ich powoływania i odwoływania przez wojewodów w porozumieniu z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego. Ponadto istnieją sprzeczności pomiędzy przepisami opiniowanej ustawy a przepisami uchwalonej przez Sejm w dniu 8 lipca 2005 r. ustawy o systemie tachografów cyfrowych – w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia art. 87 ust. 1 zdanie wstępne i art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym, a także dodania kar pieniężnych w załączniku tej ustawy.

**9.** Niezależnie od wyżej podniesionych uwag ustawa zawiera szereg błędów legislacyjnych, które powinny zostać wyeliminowane w toku jej rozpatrywania przez Senat.

### **III. Propozycje poprawek**

W związku z powyższymi uwagami należy postulować wprowadzenie do tekstu ustawy następujących poprawek, z zastrzeżeniem konieczności rozważenia uwag wyrażonych w pkt. II.1, 6 i 8 niniejszej opinii:

- 1) w art. 1 w pkt 2 w lit. a, w pkt 3 w lit. a po wyrazie "przedsiębiorcę" dodaje się wyraz "pomocniczo";
- 2) w art. 1 w pkt 2 w lit. c, w pkt 7 skreśla się wyrazy "polegający na przewozie";

- 3) w art. 1 w pkt 3 w lit. a, w pkt 3 w zdaniu wstępnym wyraz "określony" zastępuje się wyrazem "potwierdzoną";
- 4) w art. 1 w pkt 3 w lit. b, w ust. 4 wyrazy "ust. 3 pkt 4 i 5" zastępuje się wyrazami "ust. 3 pkt 4";
- 5) w art. 1 w pkt 3 w lit. b, w ust. 5 w pkt 2 w lit. a wyrazy "posiadanie środków pieniężnych w gotówce" zastępuje się wyrazami "dysponowanie środkami pieniężnymi w gotówce" oraz wyrazy "dostępnych aktywów" zastępuje się wyrazami "dostępnymi aktywami";
- 6) w art. 1 w pkt 7 w lit. a, w lit. d<sup>1</sup> skreśla się wyrazy "lub prezydenta miasta stołecznego Warszawy";
- 7) w art. 1 w pkt 7 w lit. a, w lit. d<sup>1</sup> po wyrazach "z właściwym starostą" dodaje się wyrazy "ze względu na";
- 8) w art. 1 w pkt 7 dodaje się lit. a<sup>1</sup> w brzmieniu:  
"a<sup>1</sup>) lit. e otrzymuje brzmienie:  
e) starostę, w uzgodnieniu z wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej – na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze powiatu, z wyłączeniem linii komunikacyjnych określonych w lit. a–d<sup>1</sup>,",";
- 9) w art. 1 w pkt 8, w art. 18b w ust. 2 w pkt 2 wyrazy "nie znajduje się informacja" zastępuje się wyrazami "nie została zamieszczona informacja";
- 10) w art. 1 dodaje się pkt 11a w brzmieniu:  
"11a) w art. 24 ust. 1 otrzymuje brzmienie:  
"1. Zezwolenie zmienia się na wniosek jego posiadacza w razie zmiany danych zawartych w zezwoleniu."";
- 11) w art. 1 skreśla się pkt 12;
- 12) w art. 1 skreśla się pkt 22;

13) w art. 1 w pkt 29 w lit. a, w ust. 1 w pkt 1:

- a) w lit. b po wyrazie "zezwolenie" dodaje się wyrazy "i formularz jazdy",
- b) w lit. c skreśla się wyrazy "międzynarodowych przewozów okazjonalnych lub wahadłowych, a także";

14) w art. 1 w pkt 29 w lit. a, w ust. 1 w pkt 1 w lit. d wyrazy "uwiarygodnionej kserokopii" zastępuje się wyrazami "oryginał albo poświadczoną za zgodność z oryginałem przez przedsiębiorcę kserokopię";

15) w art. 1 w pkt 31, w art. 90a w ust. 3 wyrazy "uwzględniając przepisy Dyrektywy 2000/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 czerwca 2000 r. w sprawie drogowej kontroli przydatności do ruchu pojazdów użytkowych poruszających się we Wspólnocie oraz Dyrektywy 2003/26/WE z dnia 3 kwietnia 2003 r. dostosowująca do postępu technicznego Dyrektywę 2000/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do ograniczników prędkości i emisji spalin pojazdów użytkowych" zastępuje się wyrazami "uwzględniając zakres niezbędnych danych";

16) w art. 1 w pkt 32 w lit. a, w ust. 1 pkt 7 otrzymuje brzmienie:

"7) ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych;";

17) art. 2 oznacza się jako art. 9a;

18) w art. 4 skreśla się pkt 4;

19) w art. 11 w pkt 1 po wyrazach "art. 1 pkt 29" dodaje się wyrazy ", pkt 33 lit. b";

20) w art. 11 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

"3) art. 1 pkt 2 lit. a, pkt 3, pkt 4 lit. b, pkt 5, pkt 6 lit. a i pkt 35, w zakresie dotyczącym pośrednictwa przy przewozie rzeczy, które wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2006 r.;"

21) w załączniku do ustawy w l.p. 1.2.7. po wyrazach "w pojeździe" dodaje się wyrazy "oryginału albo";

22) w załączniku do ustawy w l.p. 1.12.3 w ust. 2 po wyrazie "uszkodzonej" dodaje się wyrazy  
"– za każdą wykresówkę".

*opracował Piotr Magda*