



KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 12 września 2007 r.

**Opinia o ustawie o zmianie ustawy o transporcie drogowym
oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 532)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 7 września 2007 r. ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, określanej dalej jako "ustawa", jest wdrożenie do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonywania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylającej dyrektywę Rady 88/599/WE (Dz.Urz. UE L 102 z 11.04.2006, s. 35). W związku z tym ustawa dokonuje merytorycznych zmian w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874), ustanawiając w szczególności zasadę, w myśl której Główny Inspektor Transportu Drogowego jest organem odpowiedzialnym za kontakty wewnątrzspółnotowe w zakresie kontroli przepisów dotyczących czasu jazdy i czasu postoju, obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku kierowców wykonujących przewozy drogowe. Ustawa dokonuje również zmian w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 i Nr 23, poz. 136), w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087 ze zm.), w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 199, poz. 1671 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 879 ze zm.).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu przez grupę posłów. W toku sejmowego postępowania ustawodawczego nie dokonano zmian, które miałyby istotne znaczenie z punktu widzenia meritum ustawy, z wyjątkiem uchwalenia w trzecim czytaniu poprawek dotyczących uzupełnienia stosownych przepisów ustawy o transporcie drogowym o unormowania dotyczące państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

III. Uwagi szczegółowe

Analiza ustawy prowadzi do wniosku, że niektóre jej przepisy budzą zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z regułami poprawnej legislacji. Mając to na uwadze, zaprezentowane uwagi zostały podzielone na dwie grupy, z czego pierwsza obejmuje ocenę konstytucyjności ustawy, druga zaś dotyczy relacji jej przepisów do zasad techniki prawodawczej.

A. Ocena zgodności ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

1. Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 13g ust. 1 ustawy o drogach publicznych za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia określonego przepisami o ruchu drogowym lub niezgodnie z warunkami podanymi w zezwoleniu wymierza się karę pieniężną, w drodze decyzji administracyjnej. Artykuł 2 pkt 1 opiniowanej ustawy dodaje do wyżej powołanego artykułu ustęp 1b, w myśl którego karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, nakłada się na:

- 1) podmiot wykonujący przejazd;
- 2) nadawcę, załadowcę lub spedytora ładunku, jeżeli okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że podmiot ten miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego.

Przepis art. 13g ust. 1b pkt 2 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 ustawy, może budzić wątpliwości co do zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Istotą kary pieniężnej – jako sankcji o administracyjnoprawnym charakterze – jest to, że jej wymierzenie uzależnione jest od wystąpienia zdarzenia uznanego przez ustawodawcę za bezprawne, bez rozpatrywania –

w przeciwieństwie do naruszenia przepisów karnych *sensu stricto* – winy sprawcy. Wymierzenie kary pieniężnej może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy wystąpią łącznie dwie podstawowe przesłanki:

- 1) zostanie popełniony czyn uznawany za bezprawny na gruncie obowiązującego przepisu ustawowego;
- 2) nastąpi niebudzące wątpliwości ustalenie sprawcy czynu, o którym mowa w pkt 1.

Mając na uwadze zasadę określoności przepisów prawa, wątpliwości budzi użyte w art. 13g ust. 1b pkt 2 sformułowanie "podmiot ten miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego". Z jednej strony wypada podnieść, iż w toku stosowania przedmiotowego przepisu jego niejasna treść może stać się asumptem do zbyt rozszerzającej wykładni, z drugiej zaś zasadnicze wątpliwości natury systemowej budzi samo zastosowanie konstrukcji kary pieniężnej do nadawcy, załadowcy, czy spedytora ładunku, stanowiących przecież swoisty "łańcuszek" w procesie przewozu. Nie absolutyzując powyższego stanowiska, należy wnikliwie rozważyć, czy specyfika przewozu nie będzie skutkować iluzorycznością omawianego przepisu.

2. W art. 19n ust. 1 ustawy o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych, w brzmieniu nadanym przez art. 4 pkt 2 ustawy, występuje wewnętrzna sprzeczność. Polega ona na tym, iż zdanie pierwsze tego ustępu stanowi, iż kontrolę spełniania wymagań przez ciśnieniowe urządzenia transportowe prowadzi **z urzędu** wojewódzki inspektor transportu drogowego, podczas, gdy zdanie drugie przewiduje, iż postępowanie w tym zakresie wszczynają się **z urzędu lub na wniosek**. Tak sformułowane przepisy naruszają zasadę przyzwoitej legislacji – racjonalny zatem wydaje się być postulat skreślenia w zdaniu pierwszym sformułowania "z urzędu".

B. Ocena zgodności ustawy z zasadami techniki prawodawczej

1. Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. Błędem jest zatem takie ich formułowanie, które polega na odesłaniu do aktów, norm czy postanowień, które prawodawca musiałby brać pod uwagę, niezależnie od tego, czy tego rodzaju odesłanie sformułowano*.

* S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński: *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 153.

W związku z tym za pozbawioną treści normatywnej należy uznać wytyczną sformułowaną w art. 89 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 opiniowanej ustawy, wedle którego minister właściwy do spraw transportu, wydając rozporządzenie na podstawie tego przepisu, będzie miał na względzie przepisy Unii Europejskiej. Należy podkreślić, iż organ wydający rozporządzenie zawsze – niezależnie od regulowanej materii – obowiązany jest dochować jego zgodności z prawem wspólnotowym. Mając to na uwadze, powołany przepis wymaga stosownej korekty.

2. Dążąc do zapewnienia zgodności ustawy z zasadami techniki prawodawczej należy dokonać w niej również szeregu innych zmian zmierzających w szczególności do doprecyzowania jej przepisów, korekty zastosowanej techniki legislacyjnej, w tym nieścisłych odesłań, oraz zapewnienia poprawnych konstrukcji redakcyjnych.

IV. Propozycje poprawek

W związku z powyższymi uwagami należy postulować wprowadzenie do tekstu ustawy następujących poprawek, **z zastrzeżeniem konieczności rozważenia uwagi wyrażonej w pkt. III.A.1. niniejszej opinii:**

1) w art. 1 w pkt 2 w lit. a:

- a) w pkt 6, 7 i 10 wyrazy "państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym" zastępuje się wyrazami "a także państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym",
- b) w pkt 8 użyte dwukrotnie wyrazy "państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym" zastępuje się wyrazami "a także państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym";

- 2) w art. 1:
 - a) w pkt 2 w lit a:
 - w pkt 6 wyrazy "rozporządzeń Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) nr 561/2006" zastępuje się wyrazami "rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz. Urz. WE L 370 z 31.12.1985, str. 8 oraz Dz. Urz. WE L 274 z 9.10.1998, str. 1) oraz rozporządzenia (WE) nr 561/2006",
 - w pkt 9 i 10 wyrazy "rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85" zastępuje się wyrazami "rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym",
 - b) w pkt 9, w art. 89 w ust. 5 w zdaniu końcowym wyrazy "rozporządzeń Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) nr 561/2006" zastępuje się wyrazami "rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz rozporządzenia (WE) nr 561/2006";
- 3) w art. 1 w pkt 7 w lit. a, w ust. 1 w zdaniu wstępnym wyrazy "zaświadczenie, o którym mowa w art. 31 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców" zastępuje się wyrazami "zaświadczenie albo oświadczenie, o których mowa w art. 31 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców";
- 4) w art. 1 w pkt 7 w lit. a, w ust. 1 w pkt 3 w lit. c wyrazy "zgodnie z umową o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (ATP)" zastępuje się wyrazami "zgodnie z Umową o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (ATP), sporządzonej w Genewie dnia 1 września 1970 r. (Dz.U. z 1984 r. Nr 49, poz. 254)";
- 5) w art. 1 w pkt 9, w art. 89 w ust. 2 wyrazy "zaświadczeń, o których mowa w art. 31 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców" zastępuje się wyrazami "zaświadczeń i oświadczeń, o których mowa w art. 31 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców";
- 6) w art. 1 w pkt 9, w art. 89 w ust. 3 wyrazy "tak, aby" zastępuje się wyrazem "aby";

- 7) w art. 1 w pkt 9, w art. 89 w ust. 5 w zdaniu końcowym skreśla się wyrazy "przepisy Unii Europejskiej,";
- 8) w art. 3 w pkt 3 w lit. a:
 - a) w zdaniu wstępnym wyrazy "pkt 2a" zastępuje się wyrazami "pkt 3",
 - b) pkt 2a oznacza się jako pkt 3;
- 9) w art. 3 w pkt 3 w lit. a, w pkt 2a wyrazy "art. 19p ust. 4–6" zastępuje się wyrazami "art. 19p ust. 4 i 5";
- 10) w art. 4 w pkt 2, w art. 19n w ust. 1 w zdaniu pierwszym skreśla się wyrazy "z urzędu";
- 11) w art. 4 w pkt 4, w art. 19p w ust. 6 wyrazy "państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym" zastępuje się wyrazami "a także państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym".

Piotr Magda

Starszy legislator