



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych
(druk nr 37)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest wdrożenie do polskiego systemu prawa postanowień dyrektywy 2004/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa dla tuneli w transeuropejskiej sieci drogowej (Dz.Urz. UE L 167 z 30.04.2004, str. 39; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 309). Należy przy tym zaznaczyć, że warunkiem pełnego wdrożenia tej dyrektywy jest wydanie przez upoważnionych ministrów stosownych rozporządzeń.

Zgodnie z art. 18 dyrektywy 2004/54/WE państwa członkowskie Unii Europejskiej były zobowiązane wdrożyć jej postanowienia do swoich porządków prawnych do dnia **30 kwietnia 2006 r.**

W celu dokonania implementacji przepisów dyrektywy 2004/54/WE dokonano zmiany ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, Nr 23, poz. 136 i Nr 192, poz. 1381) wprowadzając do niej rozdział 2a – Zarządzanie tunelami położonymi w transeuropejskiej sieci drogowej.

Dodawane przepisy stanowią, że zarządzanie tunelem położonym w transeuropejskiej sieci drogowej, będącym na etapie projektowania, budowy lub w użytkowaniu, o długości powyżej 500m należy do zarządcy drogi, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej (podmiot taki nazywany jest "**zarządzającym tunelem**"). Do obowiązków zarządzającego tunelem należeć będzie m.in.: sporządzanie dokumentacji bezpieczeństwa tunelu, sporządzanie sprawozdań z pożarów, wypadków, które wydarzą się w tunelu, organizowanie szkoleń i ćwiczeń okresowych dla swoich pracowników, służb ratowniczych i Policji oraz przygotowywanie planów bezpieczeństwa.

Nadzór nad zapewnieniem bezpieczeństwa tunelu sprawować będzie **wojewoda** (ustawa określa podstawowe zadania wojewody w tym zakresie).

W myśl ustawy zarządzający tunelem, w uzgodnieniu z wojewodą, powoływać będzie **urzędnika zabezpieczenia**. Osoba sprawująca tę funkcję będzie niezależna w zakresie wykonywanych obowiązków i będzie mogła wykonywać swoje zadania w odniesieniu do kilku tuneli położonych na obszarze działania zarządzającego tunelem. Do obowiązków takiej osoby będą należały m.in.: koordynacja współpracy zarządzającego tunelem ze służbami ratowniczymi i Policją, udział w przygotowaniu planów bezpieczeństwa, udział w planowaniu, wdrażaniu i ocenie działań podejmowanych w razie wypadku lub w razie katastrofy budowlanej, wspólna ze służbami ratowniczymi i Policją ocena ćwiczeń, sporządzanie sprawozdania zawierającego wnioski z przeprowadzonych ćwiczeń oraz wnioski dotyczące oceny stanu bezpieczeństwa tunelu, wydawanie opinii w sprawach oddawania tunelu do użytkowania, kontrola prawidłowości utrzymania tuneli.

Ustawodawca określił także zasady sporządzania dokumentacji bezpieczeństwa, zasady organizacji ćwiczeń okresowych oraz przewidział tryb uzyskiwania odstępstw od wymagań zawartych w przepisach techniczno-budowlanych, dotyczących warunków bezpieczeństwa w tunelu, w przypadku możliwości zastosowania nowatorskich rozwiązań technicznych o wyższych parametrach bezpieczeństwa.

Dodawany art. 24g nakłada na Generalnego Dyrektora Dróg krajowych i Autostrad obowiązek przekazywania co 2 lata do Komisji Europejskiej zbiorczej informacji z przekazanych przez zarządzającego tunelem sprawozdań z każdego pożaru lub wypadku, w którym są ranni lub zabici albo naruszona została konstrukcja tunelu. Informacja ta obejmować będzie również ocenę pożarów i wypadków w tunelach i informacje na temat rzeczywistej roli i skuteczności urządzeń oraz środków bezpieczeństwa.

W związku z wyżej omówionymi zmianami ustawodawca rozszerzył także słowniczek ustawy o definicje pojęć: "**transeuropejska sieć drogowa**" i "**służby ratownicze**". Skutkiem wprowadzenia tej ostatniej definicji była konieczność znowelizowania art. 13 ust. 3, który zawiera wyłączenia podmiotowe z obowiązku ponoszenia opłat związanych z korzystaniem z dróg krajowych.

Ponadto uchylono art. 9, który zawierał fakultatywne upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu do zaliczenia, w drodze rozporządzenia, drogi niebędącej drogą publiczną do odpowiedniej kategorii, jeżeli droga ta spełnia warunki określone w tym przepisie upoważniającym. W artykule tym określone były również zasady finansowania dróg

zaliczonych do odpowiedniej kategorii, w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ich ochrony.

Zgodnie z art. 2 omawianej nowelizacji, przepisy ustawy znajdują zastosowanie również do tuneli, w odniesieniu do których przed dniem wejścia jej w życie zostały rozpoczęte prace projektowe.

Ustawodawca przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 6. posiedzeniu w dniu 10 stycznia 2008 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. Na etapie prac w Sejmie nie wprowadzono do projektu ustawy istotnych zmian. Kształt przyjętych przez Sejm rozwiązań w zakresie zarządzania tunelami położonymi w transeuropejskiej sieci drogowej jest tożsamy z rozwiązaniami zawartymi w projekcie ustawy.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 4, art. 23e ust. 3 pkt 3, art. 24e – w związku z dodawanymi przepisami art. 24a ust. 3 pkt 3 oraz art. 24e ust. 1 powstają wątpliwości dotyczące wzajemnej relacji tych przepisów. Przepis art. 24a ust. 3 pkt 3 stanowi, że do obowiązków zarządzającego tunelem należy, w szczególności organizowanie szkoleń i **ćwiczeń okresowych dla pracowników zarządzającego tunelem i służb ratowniczych** we współpracy z urzędnikiem zabezpieczenia oraz Policją. Natomiast art. 24e ust. 1 przewiduje, że zarządzający tunelem we współpracy z urzędnikiem zabezpieczenia i Policją organizować będzie, raz do roku, **wspólne ćwiczenia okresowe dla personelu tunelu, służb ratowniczych i Policji**. W związku z taką treścią przepisów nasuwają się pytania, czy w art. 24a ust. 3 i w art. 24e ust. 1 mowa jest o tym samym obowiązku organizowania ćwiczeń, czy personel tunelu i pracownicy zarządzającego tunelem to te same osoby, dlaczego w art. 24a ust. 3 pominięto Policję jako podmiot uczestniczący w ćwiczeniach? Przyjmując założenie, że zakres art. 24a ust. 3 pkt 3 **jest szerszy** aniżeli art. 24e i obejmuje zarówno ćwiczenia okresowe, jak i wspólne ćwiczenia okresowe, konieczne byłoby skorelowanie tych przepisów zarówno pod względem ich zakresu (w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych), jak i zastosowanej w nich terminologii (ogólna zasada techniki prawodawczej stanowi, że dla oznaczania jednakowych pojęć

używa się jednakowych określeń). Podobne zmiany są konieczne przy założeniu, że zakresy przepisów pokrywają się.

Ponadto należałoby rozważyć uściślenie w art. 24c ust. 3 pkt 5, że przepis ten stanowi o ćwiczeniach okresowych (mając na względzie zapewnienie spójności terminologicznej) oraz w art. 24e ust. 2, że ćwiczenia w pełnym zakresie są wspólnymi ćwiczeniami okresowymi (z art. 24e ust. 4 wynika, że ćwiczenia, o których mowa w art. 24e ust 1 i 2, są różnymi rodzajami ćwiczeń).

Propozycje poprawek:

- w art. 1 w pkt 4, w art. 24a w ust. 3 w pkt 3 wyrazy "i służb ratowniczych" zastępuje się wyrazami ", służb ratowniczych i Policji";
 - w art. 1 w pkt 4, w art. 24c w ust. 3 w pkt 5 po użytym dwukrotnie wyrazie "ćwiczeń" dodaje się wyraz "okresowych";
 - w art. 1 w pkt 4, w art. 24e ust. 1 otrzymuje brzmienie:
"1. Wspólne ćwiczenia okresowe dla pracowników zarządzającego tunelem, służb ratowniczych i Policji organizuje się raz w roku.
 - w art. 1 w pkt 4, w art. 24e w ust. 2 wyraz "Ćwiczenia" zastępuje się wyrazami "Wspólne ćwiczenia okresowe dla podmiotów, o których mowa w ust. 1,";
- 2) art. 1 pkt 4, art. 24g ust. 1 i 2 – w przepisach tych określono obowiązki podmiotów w związku z koniecznością przekazania Komisji Europejskiej informacji określonych w dyrektywie 2004/54/WE. Określając terminy realizacji obowiązków posłużono się pojęciem "okresu objętego sprawozdaniem" nie wskazując jednoznacznie co pod tym pojęciem należy rozumieć. Odpowiedzi na to pytanie nie udzielił również prawodawca wspólnotowy w implementowanej dyrektywie. Mając na uwadze uniknięcie w przyszłości wątpliwości interpretacyjnych należałoby jednoznacznie wskazać kiedy kończy się pierwszy okres sprawozdawczy. Precyzyjne określenie dyspozycji normy prawnej jest ważne nie tylko z punktu widzenia podmiotu, który będzie zobowiązany podjąć określone działania na podstawie ustawy, ale również z punktu widzenia funkcjonalności przepisu. Ponadto mając na uwadze zapewnienie konsekwencji w formułowaniu przepisów należałoby dokonać w art. 24g w ust. 2 zmiany uwzględniającej brzmienie ust. 1 tego artykułu.

Propozycje poprawek (przy założeniu, że okres sprawozdawczy obejmuje dwa lata kalendarzowe):

- w art. 1 w pkt 4, w art. 24g w ust. 2 po wyrazie "września" dodaje się wyrazy "roku następnego";
- po art. 2 dodaje się art. 2a w brzmieniu:
"Art. 2a. Pierwszy okres objęty sprawozdaniem, o którym mowa w art. 24g ust. 1 i 2, ustawy, o której mowa w art. 1, upływa dnia 31 grudnia 2009 r.";

Jakub Zabielski
Starszy legislator