



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym
(druk nr 1061)

I. Cel i przedmiot ustawy

Niniejsza nowelizacja ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, z późn. zm.) dokonuje zmian w dziedzinie regulacji rynku międzynarodowego transportu drogowego, przenosząc kompetencje ministra właściwego do spraw transportu, zwanego dalej "Ministrem", w tym zakresie na Głównego Inspektora Transportu Drogowego, zwanego dalej "GITD".

Jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu (druk sejmowy nr 3575) omawiana nowela ma na celu umożliwienie sprawnej realizacji, po dniu 31 grudnia 2010 r., zadań Ministra dotyczących międzynarodowych przewozów drogowych, realizowanych dotychczas przez gospodarstwo pomocnicze Ministerstwa Infrastruktury – Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego, zwane dalej "BOTM", przekazanych na podstawie zarządzenia Nr 20 Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2008 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Biura Obsługi Transportu Międzynarodowego w Warszawie – gospodarstwa pomocniczego Ministerstwa Infrastruktury do wykonywania niektórych czynności wynikających z przepisów ustawy o transporcie drogowym lub z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych (Dz. Urz. MI Nr 4, poz. 22).

Omawiana ustawa przewiduje zakończenie, do końca 2010 r., działalności BOTM mają na uwadze fakt, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.) z dniem 31 grudnia 2010 r. zakończeniu ulega likwidacja gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych.

Związku z powyższym zdaniem projektodawców niezbędne jest wdrożenie nowych rozwiązań kompetencyjnych pozwalających na przejęcie dotychczasowych zadań, realizowanych z upoważnienia Ministra przez Dyrektora BOTM, w oparciu o przywołane powyżej zarządzenie, przez GITD.

Zgodnie z postanowieniami opiniowanej ustawy GITD będzie organem właściwym m.in. w sprawach:

- 1) udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany lub cofnięcia licencji w zakresie transportu w międzynarodowym transporcie drogowym – art. 1 pkt 2 noweli;
- 2) wydawania zezwoleń na wykonywanie w międzynarodowym transporcie drogowym osób:
 - a) przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych – art. 1 pkt 7 lit. a noweli,
 - b) przewozów wahadłowych i okazjonalnych wykraczających poza obszar państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym – art. 1 pkt 7 lit. b noweli – a także wydawania wypisów tych zezwoleń,
 - c) przewozu kabotażowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – art. 1 pkt 8 noweli;
- 3) odmowy udzielenia, zmiany lub cofnięcia zezwolenia na wykonywanie przewozów wymienionych w pkt 2 lit. a i b niniejszej opinii, na zasadach określonych w omawianej nowelizacji – art. 1 pkt 12;
- 4) wydawania, wymaganego przy wykonywaniu przewozów wahadłowych i okazjonalnych w międzynarodowym przewozie drogowym osób, formularza jazdy (formularze te będą wydawać również wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego) – art. 1 pkt 15 noweli;
- 5) wydawania w międzynarodowym transporcie drogowym rzeczy:
 - a) zezwoleń na wykonywanie przewozu kabotażowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – art. 1 pkt 17 nowelizacji,
 - b) zezwolenia zagranicznego na przewóz rzeczy (w tym także odmowy wydania tego zezwolenia), jak również certyfikatów potwierdzających spełnienie przez pojazd odpowiednich wymogów bezpieczeństwa lub warunków dopuszczenia do ruchu, od spełnienia których uzależnione jest wykorzystanie tego zezwolenia – art. 1 pkt 19 nowelizacji;

- 6) wydawania, odmowy wydania, zmiany lub cofnięcia świadectwa kierowcy – art. 1 pkt 22 noweli;
- 7) przeprowadzania kontroli wydanych świadectw kierowcy – art. 1 pkt 23 noweli;
- 8) prowadzenia rejestru wydanych świadectw kierowcy oraz rejestru pojazdów i przedsiębiorców wykonujących międzynarodowy przewóz drogowy na potrzeby własne – art. 1 pkt 24 i 26 noweli;
- 9) wydania zaświadczenia na międzynarodowy niezarobkowy przewóz drogowy oraz wypisu lub wypisów z zaświadczenia – art. 1 pkt 25 noweli.

Opiniowana ustawa poszerza ponadto katalog ustawowych zadań Inspekcji Transportu Drogowego, w skutek przejęcia przez nią zadań, wykonywanych dotychczas przez Dyrektora BOTM na podstawie wymienionego powyżej zarządzenia Nr 20 Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2008 r. (art. 1 pkt 33 noweli).

Pozostałe zmiany wprowadzane do ustawy o transporcie drogowym niniejszą nowelizacją mają charakter, w znacznej części, redakcyjny – wynikają z konieczności uporządkowania przepisów ustawy w konsekwencji likwidacji BOTM.

Jednocześnie GITD przejmie, niezakończoną ostateczną decyzją sprawy, w zakresie przekazanych mu niniejszą ustawą zadań i kompetencji. Jak również w miejsce Ministra, stanie się stroną toczących się postępowań sądowych i administracyjnych (art. 2 noweli).

Omawiana ustawa przewiduje ponadto pozostawienie w mocy dokumentów wydanych w międzynarodowym przewozie drogowym przez Ministra (art. 4 noweli).

Na mocy art. 5 ustawy likwidacja BOTM, zostanie przeprowadzona z wyłączeniem przepisów art. 87 ust. 1 i art. 89 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Zgodnie z postanowieniami niniejszej ustawy z dniem 1 stycznia 2011 r. nastąpi sukcesja generalna ogółu praw i obowiązków BOTM na rzecz Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (art. 6 noweli).

Na podstawie art. 7 nowelizacji pracownicy BOTM, staną się z dniem 1 stycznia 2011 r. pracownikami Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

Ustawa zawiera również regulację przejściową w zakresie zachowania w mocy aktów wykonawczych wydanych na podstawie określonych dotychczasowych przepisów upoważniających, do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych na podstawie znowelizowanych upoważnień ustawowych, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia w życie niniejszej ustawy.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2011 r., z wyjątkiem przepisów art. 5 i 7, które wejdą w życie z dniem ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 79. posiedzeniu w dniu 3 grudnia 2010 r.

Projekt ustawy został wniesiony do łaski marszałkowskiej z inicjatywy rządowej (druk sejmowy nr 3575).

Projekt był przedmiotem prac Komisji Infrastruktury. Opracowując sprawozdanie (druk sejmowy nr 3643) Komisja nie wniosła poprawek, które w sposób istotny wpływałyby na treść ustawy.

Na etapie II czytania, które miało miejsce na 79. posiedzeniu Sejmu w dniu 1 grudnia 2010 r. zostało zgłoszonych 5 poprawek (druk sejmowy nr 3643-A).

Poprawki nr 1, 4 i 5 miały charakter porządkujący, dostosowywały treść odwołań do wprowadzonych nowelizacją nowych oznaczeń numerycznych poszczególnych jednostek redakcyjnych. Natomiast poprawki nr 2 i 3 dookreślały kategorie zezwoleń zagranicznych, wydawanych przez GITD, w zakresie których skargi i wnioski rozpatruje Minister.

W III czytaniu Sejm przyjął zgłoszone poprawki.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 33 i 36 nowelizacji.

W art. 1 w pkt 33 i 36 niniejszej noweli ustawodawca dokonuje zmiany art. 50 i art. 83 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym.

Równocześnie z opiniowaną ustawą toczą się prace legislacyjne nad ustawą o publicznym transporcie zbiorowym, uchwaloną przez Sejm na 78. posiedzeniu w dniu 26 listopada 2010 r. (druk senacki nr 1047). Ustawa ta w art. 72 w pkt 8 i 10 również nowelizuje art. art. 50 i art. 83 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym.

Należy jednak podkreślić, iż obydwie ustawy w sposób odmienny redagują treść przepisów art. 50 i art. 83 ust. 3.

Mając na uwadze fakt, iż przywołane ustawy przewidują, iż zmiany art. 50 i art. 83 ust. 3, zarówno w jednym jak i drugim przypadku, wejdą w życie w dniu 1 stycznia 2011 r., na etapie prac senackich niezbędne jest usunięcie wskazanej kolizji przepisów.

W związku z powyższym proponuje się wyeliminowanie z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przepisów nowelizujących art. 50 i art. 83 ust. 3 ustawy o transporcie

drogowym (patrz opinia do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – druk senacki nr 1047).

Zabieg taki pozwoli na bezkolizyjne wprowadzenie przepisów do ustawy transporcie drogowym, w kształcie zgodnym z intencją prawodawcy.

2) art. 10 nowelizacji.

Przepis art. 10 przedmiotowej ustawy utrzymuje czasowo w akty wykonawcze wydane na podstawie m.in. art. 50a ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej nowelizacji, do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie znowelizowanych upoważnień ustawowych.

Zgodnie z obowiązującą w polskim systemie prawnym regułą walidacyjną wyrażoną w § 32 Zasad techniki prawodawczej utrata mocy obowiązującej przez dany akt wykonawczy następuje z dniem wejścia w życie odpowiednio ustawy uchylającej ustawę upoważniającą, ustawy, która uchyla jedynie przepis upoważniający, albo ustawy, która zmienia treść przepisu upoważniającego w ten sposób, że zmienia się zakres spraw przekazanych do uregulowania lub wytyczne dotyczące treści rozporządzenia.

Niniejsza ustawa dokonuje nowelizacji art. 50a ustawy o transporcie drogowym. Nowa redakcja przepisu przewiduje zmianę wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Ustawodawca, chcąc uniknąć wskazanego wyżej skutku nowelizacji upoważnień ustawowych, skorzystał z możliwości czasowego utrzymania w mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych (§ 33 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej) – przywołany art. 10 noweli.

W chwili obecnej kwestię przeprowadzania kontroli rodzaju paliwa reguluje rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu kontroli rodzaju paliwa znajdującego się w zbiorniku pojazdu (Dz. U. Nr 56, poz. 395).

Należy jednakże podkreślić, iż ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466) w art. 5 w pkt 2 dokonuje nowelizacji art. 50a ustawy o transporcie drogowym (w zakresie wytycznych dotyczących treści rozporządzenia). Regulacja ta w art. 7 zawiera ponadto przepis intertemporalny, zachowujący czasowo w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 50a ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 31 grudnia 2010 r. (data wejścia w życie ustawy z dnia 29 października 2010 r.

o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw). A zatem w dniu 31 grudnia 2010 r. na mocy przywołanego powyżej przepisu art. 7 obowiązywać będzie rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 21 marca 2006 r.

Jak już wyżej była mowa przepis art. 10 będącej przedmiotem niniejszej opinii ustawy, zawiera regulację, zgodnie z którą dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 50a ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejsze noweli, a więc w brzmieniu ustanowionym przez art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (który wejdzie w życie z dniem 31 grudnia 2010 r.), zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie zmienionych upoważnień ustawowych.

Tym samym w przypadku niew wejścia w życie, do dnia 31 grudnia 2010 r., rozporządzenia na podstawie art. 50a (w brzmieniu nadanym przez art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw), uregulowanie przewidziane w art. 10 opiniowanej nowelizacji, w zakresie dotyczącym art. 50a stanie się bezprzedmiotowe. Nie będzie w systemie prawa aktu wykonawczego, który ma być czasowo zachować w mocy.

Mając na uwadze fakt, iż do chwili obecnej rozporządzenie to nie zostało wydane, w konsekwencji po dniu 31 grudnia 2010 r., przepis art. 10 opiniowanej ustawy, może nie zapobiec powstaniu luki prawnej w zakresie braku stosownych przepisów wykonawczych.

W związku z powyższym poprawnym legislacyjnie rozwiązaniem, w tym zakresie, wydaje się być jak najszybsze wydanie przepisów wykonawczych na podstawie art. 50a w brzmieniu nadanym przez art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (z wyznaczeniem daty ich wejścia w życie do dnia 31 grudnia 2010 r.).

Alternatywnym rozwiązaniem zapewniającym poprawność legislacyjną ustawy w tej dziedzinie, może być także rezygnacja z rozwiązania intertemporalnego w zakresie utrzymania w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 50a ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, i wprowadzenie stosownego aktu wykonawczego w dniu wejścia w życie znowelizowanego przepisu upoważniającego (zgodnie z regułą wyrażoną w § 127 Zasad techniki prawodawczej). W takim przypadku należałoby uznać, iż art. 10 niniejszej ustawy w zakresie dotyczącym art. 50a jest zbędny.

Kierując się regułą, zgodnie z którą racjonalny ustawodawca zamieszcza w ustawie tylko te wypowiedzi, które mają określoną wartość normatywną oraz w celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych należy rozważyć wprowadzenie poniższej poprawki

Propozycja poprawki:

- w art. 10 wyrazy "art. 32 ust. 1 pkt 2, art. 41 ust. 4 i art. 50a" zastępuje się wyrazami "art. 32 ust. 1 pkt 2 i art. 41 ust. 4" oraz wyrazy "art. 32, art. 41 ust. 4 i art. 50a" zastępuje się wyrazami "art. 32 i art. 41 ust. 4".

3) art. 11 nowelizacji.

Art. 11 wyznacza termin wejścia w życie ustawy na dzień 1 stycznia 2011 r., z wyjątkiem art. 5 i 7, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Należy podkreślić, że wymogiem państwa prawa skierowanym do ustawodawcy zmieniającego uregulowania prawne jest obowiązek umożliwienia adresatom norm prawnych dostosowania się do zmienionych przepisów. Obowiązek ten realizuje się poprzez zachowanie odpowiedniego okresu *vacatio legis*.

Zachowanie *vacatio legis* jest elementem realizacji zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Jak podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 15 lipca 1996 r. "zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują takie wprowadzanie w życie nowych przepisów, by ich adresaci dysponowali dostateczną ilością czasu na odpowiednie pokierowanie swoimi sprawami i dostosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej"¹.

Minimalny standard terminu wejścia w życie ustawy wyznacza ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ustalająca przynajmniej czternastodniowy okres *vacatio legis* (art. 4 ust. 1). Od tej ogólnej zasady ustawa ta przewiduje wyjątki – zgodnie z art. 4 ust. 2 w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Jak wyżej wspomniano opiniowana ustawa przewiduje, że znowelizowane przepisy wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. Biorąc pod uwagę czas niezbędny na zakończenie nie tylko procesu legislacyjnego (łącznie z podpisem Prezydenta), ale również na publikację ustawy, istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że omawiana nowelizacja nie zachowa wymaganego minimalnego *vacatio legis*. W uzasadnieniu do ustawy brak jest dostatecznie przekonujących argumentów uzasadniających odstępnie od zasady co najmniej czternastodniowego okresu *vacatio legis*.

Mając ponadto na uwadze treść ust. 2 w art. 4 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przedmiot uchwalanej ustawy w zakresie dotyczącym wejścia w życie art. 5 i 7, wydaje się nie spełniać warunku określonego w powyższym przepisie.

Mirosław Reszczyński
legislator

¹ Orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r.; OTK ZU 1996, Nr 4, poz. 30.