



Z-ca Sekretarza Generalnego

L.dz. MB/03/2011

Warszawa, 9 maja 2011

Pan
Lech Czapla
Szef Kancelarii Sejmu
Warszawa

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 20.05.2011

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do przekazanego Krajowej Izbie Gospodarczej do zaopiniowania, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie innych ustaw (pismo znak GMS - WP – 173 – 71/11), uprzejmie informuję, że zgłaszamy do ewentualnego uwzględnienia następujące uwagi;

Art. 1 ust.2 pkt. 2 podpkt C – ustawa nie określa pozycji osób zarządzających transportem w stosunku do osób kierującym danym „przedsiębiorstwem”. W związku z powyższym uważamy za wątpliwe prawnie nakładanie odpowiedzialności na te osoby jeżeli nie są jednocześnie osobami odpowiedzialnymi za dane przedsiębiorstwo.

Art. 11 a - nie zgadzamy się z zapisem pkt 4 dotyczący prawa przeglądania każdej dokumentacji przedsiębiorcy. Popieramy jedynie jawność rejestru. Uważamy, że inna osoba nie ma prawa przeglądania akt. Na wniosek podmiotu mającego interes prawny sprawdzenie akt powinien dokonać organ udzielający licencji.

Art. 15 – uważamy, że termin proponowany w ust. 2 pkt. 1 jest niedopuszczalny. Nie można bowiem tolerować prowadzenia działalności gospodarczej przez okres roku jeżeli utracił wymagane ustawą warunki. Ponadto zapis sugeruje sytuację, że jeżeli organ wydający licencję nie zauważy faktu spełnienia wymagań to działalność ta może być prowadzona przez znacznie dłuższy okres. Nie zgadzamy się z zapisem proponowanego ust. 3 o zatrzymaniu wypisów. Uważamy, że naruszenia o których mowa w tym ustępie muszą skutkować odebraniem licencji To samo dotyczy w związku z tym zapisu proponowanego ustępu 5,6,7,8,9,11.

Zapis w proponowanym art. 16 popieramy, ale tym bardziej nie rozumiemy proponowanych zmian w art. 15. Nie może bowiem być tak, że rażące naruszenie przepisów pozwala na wykonywanie działalności gospodarczej, a utrata do dysponowania pojazdem nie. Niezrozumiały jest zapis proponowany w ustępie 5 art.18. Także zapis w art. 42 ust. 3 b z uwagi na to, że z dniem 30.06.2011 r. zmienia się system pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury.

Niezrozumiały jest zapis w art. 50 o uchyleniu punktów 4, 6; art. 50 ma tylko trzy punkty. Być może chodzi o zmiany w art. 51, ale wówczas zapis nie jest we właściwej kolejności. Uważamy propozycję art. 50 b za zbyt daleko ingerującą w dane osobowe. Według nas nie ma żadnej potrzeby aby ITD został uprawniony do otrzymywania danych, szczególnie z Krajowej Ewidencji Podatników, Krajowej Ewidencji Karnej PESEL i Centralnego Rejestru Płatników Składek.

W art. 91 a nie przewidziano zmian dokonanych w zakresie wykonywania transportu publicznego, a szczególności wykonywania go przez operatorów oraz zasad wykonywania go po dniu 01.01.2017r.

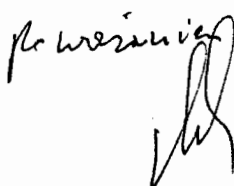
W art. 91 a ust. 2 punkt c określenie „minimalne koszty usługi przewozowej” jest sformułowaniem bez pokrycia ponieważ żaden przepis w kraju nie określa organu, który mógłby taki koszt określić oraz sposobu w jaki zostanie określony. Generalnie jesteśmy przeciwni powstaniu takiego Centrum bez ustawowego określenia konsekwencji dla transportu drogowego wynikających z informacji zbieranych przez to Centrum.

Art. 92 – proponowany zapis tego art. jest niezrozumiały, dlaczego kara grzywny osoby zarządzającej ma być taka sama jak kara grzywny dla kierowcy. Nie ma także w tym art. przesłanek w jaki sposób ma być określona przez wymierzającego karę grzywny tzw. osoba zarządzająca.

Art. 92 a – jesteśmy przeciwko uzależnianiu wysokości kar pieniężnych jakie mogą być udzielone przedsiębiorcy od ilości zatrudnionych kierowców. Ponadto, uważamy, że system kar nie jest instrumentem ochrony socjalnej przedsiębiorców. Ustawodawca nie określił także co to znaczy „zatrudniony kierowca”. Czy chodzi o kierowców zatrudnionych na podstawie prawa pracy, czy też zatrudnionych w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego – jeżeli tak, to jak obliczyć ilość kierowców zatrudnionych w oparciu o umowę cywilno – prawną.

Art. 92 a ust. 7 – przepis nie wskazuje czy w stosunku do podmiotów w nim wymienionych kara administracyjna będzie dotyczyła podmiotu czy też osób fizycznych. Zapisy całego art. 92 a są bowiem nieprecyzyjne.

Mamy wątpliwości czy zapis art. 93 ustęp 2 jest w ogóle dopuszczalny. Kierowca-pracownik nie może naszym zdaniem być wyłączony z ochrony Inspekcji Pracy.

2 

dr Mieczysław Bąk



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BSA II - 021-77/11

Warszawa, dnia 13 maja 2011 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 16. 05. 2011

Pan
Lech CZAPLA
Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze!

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 kwietnia 2011 r., GMS-WP-173-71/11 uprzejmię przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie innych ustaw.**

Z poważaniem

Stanisław Dąbrowski
Stanisław DĄBROWSKI



BSA II-021-77/11

Opinia

do projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie innych ustaw (w zakresie art. 1 pkt 22 projektu)

I. Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie innych ustaw ma na celu m.in. ograniczenie i utrudnienie nieuczciwej konkurencji ze strony nierzetelnych i nieuczciwych przewoźników, walkę z patologicznymi zachowaniami przedsiębiorstw pośrednio związanych z transportem drogowym oraz przejrzyste ustalenie wiążącego się z tym systemu sankcji administracyjnych i karnych. W zakresie regulacji o charakterze penalnym przewiduje się m.in. skreślenie Rozdziału 11a ustawy (zatytułowanego Przepisy karne) z jednoczesną bardzo daleko idącą modyfikacją rozdziału 11 (zatytułowanego Kary pieniężne).

II. W pierwszej kolejności odnieść się należy do wskazanej powyżej zmiany polegającej na skreśleniu Rozdziału 11 wraz z zawartym w nim art. 96a, tj. wykroczeniem polegającym na „niewypełnieniu obowiązku zwrócenia licencji w zakresie transportu drogowego organowi, który jej udzielił”. Zauważyć należy, że pomimo typizacji nowych wykroczeń w art. 92 ustawy, wskazane zachowanie nie zostało określone jako zakazane (nie widnieje ono także w załączniku nr 1, 2 i 3 do ustawy). **Zadać należy pytanie, czy projektodawcy świadomie rezygnują z karalności „niezwrócenia licencji” czy też jest to omyłka legislacyjna.** Co prawda, w załączniku nr 3 do ustawy przewiduje się możliwość nałożenia kary administracyjnej na podmiot, który nie wykonał obowiązku wskazanego w art. 15 ust. 7 ustawy, rzecz jednak w tym, że artykuł ten żadnego obowiązku nie przewiduje. Domniemywać można, że odesłanie powinno dotyczyć art. 15 ust. 9 (przewidującego obowiązek zwrotu licencji). W takim przypadku oznaczałoby to przeniesienie karalności wskazanego zachowania z prawa wykroczeń do prawa administracyjnego. Nie polemizując ze słusznością takiego rozwiązania, wskazać należy na konieczność stworzenia poprawnego odesłania w załączniku nr 3, liczba porządkowa 10.1.

III. Jak zauważono, projektodawcy zamierzają ustanowić nowe typy wykroczeń w art. 92 (w którym dotychczas przewidziany był delikt administracyjny), tym samym grupując regulacje penalne o charakterze wykroczeniowym i administracyjnym w jednym rozdziale. Zabieg taki kłóci się z dotychczasową praktyką konstruowania

aktów prawnych. Zazwyczaj bowiem delikty administracyjne i typy wykroczeń lub przestępstw umieszczane były w osobnych rozdziałach zatytułowanych odpowiednio „Kary pieniężne” i „Przepisy karne” – por. ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.), ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2010 nr 136, poz. 914 tj.) czy ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubażających warstwę ozonową (Dz. U. Nr 121, poz. 1263 z późn. zm.). **Zaproponować jednocześnie należy pozostanie przy dotychczasowej konstrukcji aktu prawnego, co oznaczałoby znowelizowanie art. 96a ustawy o transporcie drogowym (zamiast art. 92).** W efekcie Rozdział 11 stanowiąc o karach pieniężnych przewidywałby delikty administracyjne, Rozdział 11a odnosząc się do przepisów karnych określałby typy wykroczeń. **Alternatywnie pozostać można przy proponowanym zgrupowaniu przepisów represyjnych, z jednoczesną zmianą tytułu Rozdziału 11 na „Przepisy karne i kary pieniężne”** – o dopuszczalności takiego rozwiązania przekonują ustawy, w których zostało ono zastosowane, m.in. ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800) czy ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495). W żadnym jednak razie nie można zgodzić się na typizowanie wykroczeń w rozdziale zatytułowanym „kary pieniężne”, gdyż nazwa ta odnosi się jedynie do przepisów regulujących odpowiedzialność administracyjną.

IV. Powyższe uwagi wiążą się z obecnie obowiązującym art. 56 ustawy, który stanowi, że „Inspektor ma prawo w szczególności do nakładania i pobierania kar pieniężnych (...)”. Jak dotychczas ustawa przewidywała jedynie delikty administracyjne (wyjątkiem był art. 96a), co uzasadniało możliwość ich egzekwowania przez Inspektora transportu drogowego. Planowana transgresja odpowiedzialności (tj. poszerzenie zakresu wykroczeń kosztem deliktów administracyjnych) powoduje, że co do zasady grzywnę za wykroczenia wymierzać będzie sąd. Natomiast Inspekcja kontroli drogowej będzie mogła występować jako oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia zgodnie z art. 17 § 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zw. z art. 48 ustawy o transporcie drogowym. W generalnej kompetencji Inspektora nie znajdzie się zatem nakładanie grzywien za wykroczenia (w żadnym razie nie pozwoli na to cytowany art. 56 ustawy, gdyż grzywna orzekana za wykroczenie wbrew swej istocie nie jest rozumiana jako kara pieniężna, która jest przypisana do odpowiedzialności administracyjnej). Przypomnieć jednak należy, że Inspektorzy transportu drogowego mogą nakładać grzywnę w drodze mandatów karnych za wybrane wykroczenia. Problematykę tę reguluje Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 marca 2003 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 59, poz. 522 z późn. zm.). Zasugerować należy, aby poszerzyć zakres przedmiotowy rozporządzenia przez dodanie do niego planowanych typów wykroczeń. Pamiętać jednak trzeba, że zgodnie z art. 96 § 1 k.p.s.w. postępowanie mandatowe zostało generalnie ograniczone do grzywny w wysokości 500 zł (w załącznikach do ustawy przewiduje się natomiast grzywny sięgające do 2.000 zł).

Jeżeli więc woła projektodawców będzie umożliwienie Inspektorom nakładania mandatów za planowane wykroczenia, to konieczna jest zmiana wskazanego rozporządzenia (względnie ujęcie nowych wykroczeń w art. 96a ustawy, który zawarty został w rozporządzeniu) oraz określenie sankcji za planowane wykroczenia w zgodzie z art. 96 k.p.s.w (zob. dalsze uwagi).

V. Odnośnie do projektowanego art. 92 ust 2 (stanowiącego, że „wykaz naruszeń, o których mowa w ust. 1 oraz wysokość grzywny za poszczególne naruszenia określa załącznik nr 1 do ustawy”) zauważyć trzeba, że stanowi on bezpośrednią konkretyzację art. 92 ust. 1 (stanowiącego, że „Kierowca wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego podlega karze grzywny...”). Jak się wydaje, taka konstrukcja powoduje, że **art. 92 ust. 1 w rzeczywistości staje się normą pustą** (tj. samodzielnie nie określa zakazywanego zachowania jak również nie stanowi blankietu wypełnianego przez przepisy załącznika). **Dlatego też zaproponować należy następujące brzmienie art. 92 ust. 1 (z jednoczesną rezygnacją z art. 92 ust. 2 ustawy):**

„Kierowca wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązku lub warunków przewozu drogowego, o których mowa w załączniku nr 1 do ustawy, podlega karze grzywny w wysokości od 300 do 2.000 złotych”

Analogiczne uwagi należy zgłosić odnośnie do art. 92 ust. 3 i 4 oraz art. 92a ust. 1 i 6.

VI. Zabieg legislacyjny w postaci wypełnienia blankietu przepisu karnego przez odesłanie do załącznika ustawy jest rozwiązaniem bardzo rzadko spotykanym, jednakże nie jest on niepoprawny. Załącznik do ustawy jest bowiem częścią samej ustawy. Dzięki temu penalizacja nie narusza zasady *nullum crimen sine lege scripta* (choć z punktu widzenia dotychczasowego sposobu typizowania zachowań karalnych w prawie polskim celniejszym byłoby wkomponowanie treści załącznika w ramy przepisu karnego np. przez wyodrębnienie kilku jednostek redakcyjnych).

Wątpliwości budzi natomiast ściśle określenie przewidzianych w załączniku sankcji, za poszczególne naruszenia. Proponowana konstrukcja powoduje, że sankcja określona w art. 92 ust. 1 oraz art. 92 ust. 3 pozbawiona jest praktycznie znaczenia, gdyż w razie zaistnienia skonkretyzowanego zachowania wymierzyć trzeba będzie karę określoną w załączniku nr 1 albo 2 od ustawy. Przyjęcie takiej regulacji czyniłoby uzasadnionym obawy o konstytucyjność aktu, w zakresie złamania zakazu bezwzględного oznaczenia sankcji wynikającego z zasady *nulla poena sine lege* (szerzej zob. L. Gardocki, Prawo karne, Warszawa 2007, s. 19). Zauważyć należy, że Kodeks wykroczeń w art. 24 § 3 stanowi, że „Wymierzając grzywnę, bierze się pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe”, co oznacza, iż wysokość grzywny musi być miarkowana odnośnie do danego sprawcy. Nie ulega wątpliwości, że sztywne określenie grzywny w załącznikach do ustawy powoduje, że owe miarkowanie nie będzie mieć miejsca. W konsekwencji, rola sądu ograniczona zostanie jedynie do przesądzenia o winie sprawcy (karę w istocie z góry wymierzy ustawodawca). Argumentem przeciwnym nie może być istnienie zbliżonego w swej formie tzw. taryfikatora mandatowego (tj. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń, Dz. U. Nr 208 poz. 2023, z późn. zm.). Ten ma bowiem zastosowanie jedynie do postępowania mandatowego (w którym wysokość mandatu karnego została z góry ograniczona do 500 zł), a do tego w przypadkach wielu naruszeń posłużono się w nim sankcją względnie oznaczoną (tzw. widełkami). Jak już zresztą zauważono, projektodawcy nie zdecydowali się poddać

wykroczeń określonych w art. 92 ustawy pod postępowanie mandatowe prowadzone przez jakąkolwiek ze służb.

Reasumując, zaproponować należy, aby w załącznikach do ustawy określić sankcję za poszczególne naruszenia w sposób względny, tzn. przez wskazanie, że przykładowo zachowanie dla którego przypisano liczbę porządkową 9 w załączniku nr 1 zagrożone będzie grzywną w wysokości od 100 do 2.000 złotych, ewentualnie grzywną do 2.000 zł (analogicznie w stosunku do innych zakazywanych zachowań). Zaznaczyć należy, że sugerowane określenie sankcji (tj. z ustaleniem jej dolnej granicy poniżej 500 zł), umożliwiłoby każdorazowo zastosowanie postępowania mandatowego. Umocowane służby mogłyby bowiem wymierzyć mandat do 500 zł, natomiast grzywna w wyższym zakresie orzekana byłaby przez sądy. Względnie, nowelizując art. 96 k.p.s.w. można pozwolić, np. Inspekcji transportu drogowego, wymierzanie mandatów do 2.000 zł. Jak już wskazywano, niezależnie od przyjętego rozwiązania zmiany wymaga także Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 marca 2003 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 59, poz. 522 z późn. zm.).

VII. Poważne problemy interpretacyjne powoduje art. 92 ust. 3 ustawy, który stanowi, że „Osoba zarządzająca przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca w przedsiębiorstwie transportem drogowym, o której mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, a także każda inna osoba wykonująca czynności związane z przewozem drogowym, która naruszyła obowiązki lub warunki przewozu drogowego albo dopuściła, nawet nieumyślnie, do powstania takich naruszeń, podlega karze grzywny”.

Z jednej strony można przypuszczać, że w art. 92 ust. 3 penalizuje się dwa alternatywne zachowania, tj. „naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego” oraz „dopuszczenie, nawet nieumyślnie, do powstania takich naruszeń”. Nie jest jednak jasne, jaka jest różnica w zakresach powyższych zakazów. Zadać należy pytanie, czy pierwszego z zachowań mogą dopuścić się tylko osoby bezpośrednio związane z przewozem drogowym, a drugiego osoby charakteryzujące się pewną formą zwierzchności, wyrażającej się w nadzorze nad przewozem (tj. związane pośrednio z przewozem), co uzasadniałoby „dopuszczenie” przez nich do określonych naruszeń. Wydaje się jednak, że takie rozróżnienie jest sztuczne i niepotrzebne. Przekonuje o tym wąskie określenie podmiotów mogących popełnić rozważane wykroczenie. Założyć można, że w każdym przypadku odpowiedzialność kierowana będzie do osoby, która w zakresie swoich obowiązków ma nie dopuścić do naruszeń wskazanych w załączniku nr 2 do ustawy. Tym samym każdorazowe „dopuszczenie do powstania naruszeń” stanowić będzie zarazem „spowodowanie owych naruszeń” przez skonkretyzowanego sprawcę (nie można również wykluczyć odpowiedzialności kilku osób, jeżeli wszystkie miałyby w zakresie swoich obowiązków gwarantować nie wystąpienie określonych naruszeń). Dodać należy, że teoretycznie każde wykroczenie może być popełnione przez działanie i zaniechanie (zob. art. 4 § 1 k.w.), wobec czego nie można tłumaczyć, że „dopuszczenie do powstania naruszeń” zostało zawarte w treści przepisu aby ująć wszelkie możliwe formy czynu.

Wątpliwości budzi także określenie strony podmiotowej poszczególnych grup sprawców. Odnośnie do drugiej z nich zakłada się bowiem możliwość umyślnego i nieumyślnego wypełnienia znamion wykroczenia. Natomiast co do pierwszej, nie przewiduje się klauzuli nieumyślności, co jak należy domniemywać, oznaczać miało

możliwość jedynie umyślnego popełnienia czynu (z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej jest to typizacja niepoprawna – zob. uwagi poniżej). Rozwiązania takie powodowałyby, że bezpośredni sprawca odpowiadałby tylko za umyślne naruszenia, osoba zaś nim zarządzająca także za nieumyślne doprowadzenie do takiego naruszenia, co z punktu widzenia proporcjonalności reakcji penalnej oraz aksjologii regulacji nie wydaje się uzasadnione.

Z drugiej strony założyć można, że projektodawcy nie chcieli rozróżnić dwóch form sprawczych popełnienia omawianego wykroczenia, a jedynie zaznaczyć, że może być ono popełnione także nieumyślnie. Jeżeli taki był cel rozważanego rozróżnienia, to wskazać należy, że zastosowana metoda typizacyjna jest wadliwa. Jak bowiem stanowi art. 5 Kodeksu wykroczeń „Wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne”. Regulacja ta znajduje odzwierciedlenie w zasadach techniki prawodawczej, jak bowiem stanowi § 77 ust. 2 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, Dz. U. Nr 100, poz. 908, „W przepisie karnym opisującym znamiona wykroczenia nie określa się, że może być ono popełnione zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie. Jeżeli wykroczenie może być popełnione tylko umyślnie, zapisuje się to jako odrębną jednostkę redakcyjną w brzmieniu: »Jeżeli sprawca czynu określonego w art. ... działa umyślnie ...« albo »Kto umyślnie«”. Zgodnie z tym, nie ma potrzeby podkreślania możliwości nieumyślnej realizacji znamion typu, gdyż ta wynika z regulacji ogólnych Kodeksu wykroczeń (na marginesie zauważyć trzeba, że błędu takiego nie uczyniono w art. 92 ust. 1, który nie wskazując na stronę podmiotową czynu, dopuszcza umyślne i nieumyślne popełnienie wykroczenia). Resumując, zaproponować należy, aby art. 92 ust. 3 nadać następującą treść (z jednoczesną rezygnacją z ust. 4):

„Osoba zarządzająca przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca w przedsiębiorstwie transportem drogowym, o której mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, a także każda inna osoba wykonująca czynności związane z przewozem drogowym, która naruszyła obowiązki lub warunki przewozu drogowego, o których mowa w załączniku nr 2 do ustawy, podlega karze grzywny w wysokości od 500 do 2.000 złotych”

Podkreślić należy raz jeszcze, że akceptacja powyższej zaproponowanego brzmienia przepisu spowoduje, że ujęte w nim wykroczenie będzie można popełnić przez działanie i zaniechanie, umyślnie i nieumyślnie.



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025/45/11

Warszawa, dnia 13.05. 2011 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 16.05.2011

Pan
Lech Czapla
Szef Kancelarii Sejmu

Srewny pccie dimitue

Nawiązując do pisma z dnia 13 kwietnia 2011 r. nr GMS-WP-173-71/11, przy którym przekazano poselski *projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym*, uprzejmie przedstawiam uwagi dotyczące proponowanych zmian w Rozdziale 11 obowiązującej ustawy z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 z późn. zm.), zatytułowanym „Kary pieniężne”.

Jak wynika z uzasadnienia, autorzy *projektu* podjęli próbę modyfikacji przepisów art. 92 i 92a *ustawy o transporcie drogowym* w sposób rozszerzający zakres odpowiedzialności kierowców oraz osób wykonujących czynności związane z transportem za naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego. W rozdziale 22 *projektu* stypizowano czyny zabronione będące wykroczeniami, na co wskazuje zagrożenie w postaci kary grzywny. Jej dolna granica została określona na 200 zł w przypadku, gdy sprawcą wykroczenia jest kierowca pojazdu oraz na 500 zł, jeżeli uchybień związanych z wykonywaniem transportu drogowego dopuściła się osoba zarządzająca przedsiębiorstwem, zarządzająca w przedsiębiorstwie transportem drogowym, a także każda inna osoba wykonująca czynności związane z przewozem drogowym, która naruszyła obowiązki lub warunki przewozu drogowego albo dopuściła, nawet nieumyślnie, do powstania takich naruszeń.

W uzasadnieniu *projektu* podkreślono, iż celem nowelizacji jest doprowadzenie do odpowiedzialności kierowców i innych osób wyłącznie za czyny zawinione i zapewnienie im odpowiednich gwarancji procesowych – prawa do sądu, co zostało wyartykułowane w proponowanym art. 92 ust. 5 *projektu*, odsyłającym do orzekania w omawianych sprawach do trybu określonego w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Nie kwestionując samej idei odpowiedzialności w reżimie wykroczeniowym za wyszczególnione w załącznikach do ustawy naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego, należy zwrócić uwagę na sposób redakcji przepisów karnych, odbiegający od dotychczasowych standardów przyjętych w regulacjach takie przepisy zawierających.

W szczególności należałoby wzorować się na przepisach *ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.), która w systemie prawa wykroczeń pełni rolę aktu normatywnego o charakterze podstawowym. Zauważenia wymaga, iż w myśl art. 48 k.w. przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń stosuje się do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych. Przepis art. 48 k.w. pełni na gruncie wykroczeń kłamrę spinającą przepisy pozakodeksowe z Kodeksem w zakresie zasad odpowiedzialności za wykroczenia, środków reakcji na nie i zasad ich stosowania oraz przedawnienia karalności, wykonania kary i zatarcia ukarania, a także rozumienia określonych pojęć ustawowych (patrz: Komentarz do art. 48 kodeksu wykroczeń, [w:] T. Grzegorzczak, W. Jankowski, M. Zbrojewska, Kodeks wykroczeń. Komentarz, LEX, 2010).

Przepis art. 48 zastrzega, że normy części ogólnej Kodeksu wykroczeń mają zastosowanie do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach tylko wówczas, „jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych”. Projektowana regulacja takich przepisów nie zawiera, dlatego też zastosowanie będzie miał art. 5 k.w., który stanowi, że wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne.

Nie ma zatem potrzeby akcentowania w art. 92 ust. 3 *projektu*, iż dopuszczenie do powstania naruszeń obowiązków lub warunków przewozu drogowego może

przyjąć postać winy nieumyślnej. Konsekwencją zasady przyjętej przez art. 5 jest, że wykroczenia mogą występować jedynie jako takie, które można popełnić tak umyślnie, jak i nieumyślnie oraz jako popełniane tylko umyślnie, nie ma zaś wykroczeń popełnianych jedynie nieumyślnie. Przewidziany w końcowym fragmencie przepisu wyjątek sprowadza się do możliwości zastrzeżenia w ustawie, że określonego zachowania można dopuścić się jedynie umyślnie.

Ograniczenie karalności zachowania do zachowań umyślnych może nastąpić w różny sposób. Najczęściej ustawodawca używa w przepisie zwrotu: „Kto umyślnie” lub przez określenie danego wykroczenia jako tzw. czynu kierunkowego znamiennego celem, a więc przez użycie sformułowania: „Kto w celu”.

Niezależnie od braku intencji autorów *projektu* do ograniczenia karalności zachowania określonego w proponowanym art. 92 ust. 3 do postaci winy umyślnej, wskazać należałoby na celowość skonstruowania normy karnej rozpoczynającej się od zaimka osobowego: „Kto”, tak jak uczyniono to w aktualnie obowiązującym brzmieniu tego przepisu. W identyczny sposób zostały skonstruowane przez ustawodawcę przepisy typizujące wykroczenia zarówno w Kodeksie wykroczeń, jak i ustawach pozakodeksowych np. *ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych* (Dz. U. nr 62, poz. 504 z późn. zm.).

Tytułem uwag końcowych należy zwrócić uwagę na nieprawidłowo określony termin wejścia w życie projektowanych zmian (art. 22 *projektu*). Zgodnie z zasadą *lex retro non agit* niedopuszczalnym jest wsteczne działanie prawa.

Z przeżyciem
A-Seremet

Andrzej Seremet