



**Opinia**  
**do ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym**  
**oraz o zmianie niektórych innych ustaw**  
**(druk nr 755)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, ma w założeniu jej wnioskodawców liberalizować przepisy dotyczące zasad wykonywania przewozów drogowych oraz wprowadzić bardziej efektywną kontrolę przewoźników spoza Unii Europejskiej. Nowela zawiera ponadto przepisy dostosowujące prawo polskie do wspólnotowego porządku prawnego (transpozycja dyrektywy 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób).

W art. 14a dodawanym do ustawy o transporcie drogowym, zaproponowano wprowadzenie instytucji zawieszenia w całości albo w części wykonywania transportu drogowego na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy. Przewoźnik, który podejmie decyzję o zawieszeniu działalności, będzie obowiązany zwrócić wypisy z licencji na wykonywanie transportu drogowego w liczbie odpowiadającej liczbie pojazdów, którymi zaprzestano wykonywania przewozów. Jeżeli zawieszenie dotyczyło będzie okresu dłuższego niż 3 miesiące, przewoźnik otrzyma zwrot opłaty za wydanie licencji oraz jej wypisów, proporcjonalnie do okresu zawieszenia oraz liczby zwróconych wypisów.

Dodawany do ustawy o transporcie drogowym art. 28a ma uczynić skuteczniejszym przepis nakładający na zagranicznego przewoźnika wykonującego międzynarodowy przewóz drogowy rzeczy obowiązek uzyskania zezwolenia ministra właściwego do spraw transportu. Podmiot taki będzie obowiązany wypełnić zezwolenie najpóźniej przed wjazdem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz posiadać je przy sobie i okazywać na żądanie uprawnionych osób.

Art. 29a ustawy o transporcie drogowym wprowadza nową regulację dotyczącą wykonywania przewozów kabotażowych przez przewoźników zagranicznych. Przewóz kabotażowy bez zezwolenia, na podstawie umowy międzynarodowej, będzie mógł być wykonywany wyłącznie pojazdem samochodowym, z którego dokonano całkowitego albo częściowego rozładunku rzeczy przywiezionych z zagranicy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pojazd będzie można wykorzystać do trzech przewozów kabotażowych w okresie 7 dni, począwszy od dnia, w którym dokonano rozładunku rzeczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 38a ustawy o transporcie drogowym zwolniono z całości albo części egzaminu na certyfikat kompetencji zawodowych, osoby legitymujące się dyplomem ukończenia studiów lub świadectwem ukończenia studiów podyplomowych, których program obejmuje cały zakres zagadnień egzaminacyjnych albo jego część.

Stosownie do postanowień prawa wspólnotowego zaproponowano rozszerzenie ustawy o przepisy umożliwiające kierowcom odbycie kwalifikacji wstępnej w trybie przyspieszonym. Obniżono ponadto limit wieku dla kierowcy wykonującego przewóz drogowy.

W art. 39g uzupełniono o instruktora nauki jazdy wykaz osób, które mogą prowadzić zajęcia praktyczne z jazdy w trakcie kwalifikacji wstępnej.

W art. 89a doprecyzowano zasady postępowania służb kontrolnych na wypadek zatrzymania zagranicznego pojazdu, którym wykonuje się międzynarodowy przewóz drogowy bez zezwolenia. Ponadto w załączniku do ustawy o transporcie drogowym podwyższono kary za wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego bez zezwolenia.

W art. 2 noweli, zmieniającej ustawę – Prawo o ruchu drogowym, zaproponowano wydłużenie okresu czasowego wycofania pojazdu z ruchu. Pojazd mógłby być czasowo wycofany z ruchu na okres od 2 do 24 miesięcy. Okres ten może być przedłużony, jednak łączny okres wycofania pojazdu z ruchu nie może przekraczać 48 miesięcy, licząc od dnia wydania decyzji o wycofaniu.

Art. 3 noweli dotyczy ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. W konsekwencji zmian w ustawie o transporcie drogowym, w przypadku czasowego wycofania pojazdu z ruchu drogowego, zobowiązano zakład ubezpieczeń do proporcjonalnego obniżenia składki ubezpieczeniowej na okres czasowego wycofania

pojazdu. Składka ubezpieczeniowa, po uwzględnieniu przysługujących posiadaczowi pojazdu mechanicznego zniżek składki, ulegnie obniżeniu nie mniej niż o 95%.

Ponadto zaproponowano zniesienie obowiązku ubezpieczenia OC przyczep.

W art. 4 noweli, dotyczącym ustawy o czasie pracy kierowców, rozszerzono ustawę nowelizowaną o definicję podróży służbowej oraz rozstrzygnięto jednoznacznie, że kierowcy w podróży służbowej przysługuje dieta na pokrycie jej kosztów na zasadach analogicznych do przyjętych w Kodeksie pracy.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa uchwalona przez Sejm na 58 posiedzeniu w dniu 8 stycznia br. pochodziła z przedłożenia poselskiego. W Sejmie zajmowała się nią Komisja Infrastruktury. W toku prac nad projektem wprowadzono do niego poprawkę, którą odsunięto do dnia 31 grudnia 2012 r. nałożony na ośrodki szkolenia obowiązek prowadzenia szkoleń w warunkach specjalnych przez osoby posiadające odpowiednie do prowadzonego szkolenia uprawnienia instruktora techniki jazdy, w oparciu o określoną w ustawie infrastrukturę (art. 5 noweli). W opinii do tej poprawki Minister Spraw Zagranicznych podniósł, że dalsze odsuwanie w czasie pełnej transpozycji dyrektywy 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób jest nieuzasadnione i niezgodne z celami dyrektywy, narażając się na zarzut niezgodności z prawem wspólnotowym.

## **III. Uwagi**

1) W myśl art. 28 ust. 1 ustawy (art. 1 pkt 3 noweli), wykonywanie międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez zagraniczny podmiot wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw transportu, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 28a ust. 1 dodanym do ustawy w art. 1 pkt 4 noweli, zagraniczny podmiot wykonujący międzynarodowy przewóz drogowy rzeczy jest obowiązany wypełnić zezwolenie, o którym mowa w art. 28 ust. 1, najpóźniej przed wjazdem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pojazdu samochodowego, którym przewóz ten jest wykonywany. Art. 28a ust. 2 stanowi natomiast, że w przypadku niewypełnienia, nieprawidłowego wypełnienia lub błędnego wypełnienia zezwolenia, o którym mowa w art. 28 ust. 1, przejazd uznaje się za wykonywany bez zezwolenia. Taka konstrukcja normatywna jest nielogiczna i niezrozumiała. Skoro podmiotem

uprawnionym do wydania zezwolenia jest minister właściwy do spraw transportu – to on wypełnia zezwolenie. Obowiązek, o którym mowa w art. 28a ust. 1, powinien więc dotyczyć nie wypełnienia, a uzyskania zezwolenia przed wjazdem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Niezrozumiałe jest także *ratio legis* art. 28a ust. 2, nie sposób bowiem uzależnić ważności zezwolenia od błędnego wypełnienia dokumentu przez organ wydający.

*Propozycje poprawek:*

1) w art. 1 w pkt 4, w art. 28a:

a) w ust. 1 wyrazy "wypełnić zezwolenie" zastępuje się wyrazami "uzyskać zezwolenie",

b) skreśla się ust. 2,

c) w ust. 3:

- wyrazy "przewóz drogowy" zastępuje się wyrazami "przewóz drogowy rzeczy",

- wyrazy "mieć przy sobie" zastępuje się wyrazami "posiadać w pojeździe";

2) w art. 1 w pkt 19, w art. 89a w ust. 3 skreśla się wyrazy "prawidłowo wypełnionego wymaganego"

2) Art. 29b (art. 1 pkt 5 noweli) upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków wydawania zezwoleń na międzynarodowy przewóz drogowy rzeczy oraz przewóz kabotażowy. W przepisie tym zaproponowano z jednej strony, aby minister określił w akcie wykonawczym sposób wypełnienia zezwolenia, które sam wydaje, z drugiej natomiast zabrakło wskazania wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia.

*Propozycja poprawki:*

w art. 1 w pkt 5, art. 29b otrzymuje brzmienie:

*"Art. 29b. Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia:*

1) wzory formularzy wniosków o wydanie zezwoleń, o których mowa w art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1,

2) sposób wypełniania formularzy wniosków o wydanie zezwoleń, o których mowa w art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1,

4) wzory zezwoleń, o których mowa w art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1

2) szczególne warunki wykorzystania zezwoleń, o których mowa w art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1,

- uwzględniając warunki wykorzystania zezwoleń określone w dwustronnych umowach międzynarodowych o wykonywaniu przewozów drogowych oraz zakres niezbędnych danych umieszczonych w zezwoleniach.";

3) Art. 39a ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym określa katalog warunków, które musi spełnić kierowca, aby mógł zostać zatrudniony u przedsiębiorcy wykonującego przewozy drogowe. W aktualnym stanie prawnym zatrudnić można kierowcę, który m.in. ukończył 21 lat, posiada prawo jazdy odpowiedniej kategorii oraz uzyskał kwalifikację wstępną. W analizowanej noweli wprowadzono zależność między możliwością prowadzenia przez kierowcę pojazdu samochodowego określonej kategorii a wiekiem kierowcy. Proponuje się, aby przewozy drogowe mogli wykonywać kierowcy począwszy od ukończenia 18 roku życia, przy czym uprawnienie do kierowania pojazdami o największej masie całkowitej oraz autobusami nabywaliby po ukończeniu 23 lat. W zależności od kategorii prawa jazdy posiadanego przez kierowcę oraz jego wieku, będzie on obowiązany uzyskać odpowiednią kwalifikację wstępną albo wstępną przyśpieszoną. Propozycja nowego brzmienia art. 39a ust. 1 pkt 1 może jednak powodować wątpliwości interpretacyjne, ponieważ wskazaniu rodzaju kwalifikacji wstępnej przy każdej z kategorii wiekowej kierowców towarzyszy pozostawienie wymogu uzyskania kwalifikacji wstępnej jako samoistnej przesłanki zatrudnienia w pkt 5.

*Propozycja poprawki:*

1) w art. 1:

a) w pkt 7 lit. b otrzymuje brzmienie:

"b) uchyla się pkt 5;"

b) w pkt 8, w art. 39b w ust. 1 zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:

"Do uzyskania kwalifikacji wstępnej lub kwalifikacji wstępnej przyśpieszonej, zwanych dalej "kwalifikacją", może przystąpić osoba:"

4) W art. 1 w pkt 20 noweli nadano nowe brzmienie poz. 2.7 w załączniku do ustawy o transporcie drogowym. Dotychczas w poz. 2.7 przewiduje się karę 8 tys. zł za wykonywanie transportu drogowego lub przewozu na potrzeby własne rzeczy bez posiadania w pojeździe wymaganego zezwolenia. Poz. 2.7 w brzmieniu zaproponowanym w noweli przewiduje karę 10 tys. zł za wykonywanie międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy bez wymaganego zezwolenia. Zmiana taka – o zakresie węższym w porównaniu do dotychczasowego stanu prawnego – wydaje się wyłączać istniejącą

obecnie możliwość nakładania kar za wykonywanie transportu drogowego lub przewozu na potrzeby własne rzeczy bez posiadania w pojeździe wymaganego zezwolenia. Jeżeli intencją ustawodawcy było jedynie to, aby podwyższyć karę za wykonywanie międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy bez zezwolenia, powinien to uczynić wprowadzając do załącznika nową pozycję o takiej treści. Ponadto brzmienie przepisu zamieszczonego w poz. 2.7 w wersji przyjętej przez Sejm jest niezgodne z dyspozycją art. 28a ust. 3, ponieważ wymaga się tam posiadania zezwolenia w pojeździe.

*Propozycja poprawki:*

*w art. 1 w pkt 20 lit. a otrzymuje brzmienie:*

*"a) pkt 2.7 otrzymuje brzmienie:*

2.7.	<i>Wykonywanie, bez posiadania w pojeździe wymaganego zezwolenia:</i>	
	<i>1. transportu drogowego lub przewozu na potrzeby własne rzeczy</i>	<i>8.000</i>
	<i>2. międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy.</i>	<i>10.000"</i>

- 5) W art. 3 pkt 1 i 3 noweli dotyczącej ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych znosi się obowiązek ubezpieczenia OC przyczep. Taki zabieg legislacyjny może powodować zarzut niezgodności z prawem wspólnotowym. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności, zobowiązując każde państwo członkowskie do zapewnienia objęciem ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej ruchu pojazdów przebywających na jego terytorium, uznaje jednocześnie za pojazd "każdy pojazd silnikowy przeznaczony do podróżowania lądem oraz napędzany siłą mechaniczną, który nie porusza się po szynach, **oraz każdą przyczepę zespoloną lub nie**". Poza zastrzeżeniami co do zgodności z prawem wspólnotowym, proponowana w noweli konstrukcja art. 37 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, może wywoływać także wątpliwości interpretacyjne. W szczególności przepis pozostawia bez odpowiedzi pytanie, kto poniesie odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w związku z ruchem przyczepy pozostawionej w miejscu innym niż droga publiczna. Możliwa jest także sytuacja, w której trudno będzie znaleźć związek

między szkodą spowodowaną przez przyczepę pozostawioną na drodze, a odpowiedzialnością posiadacza pojazdu ciągnącego.

- 6) W art. 1 w pkt 7 noweli, dotyczącym art. 39a ustawy o transporcie drogowym, zmieniono katalog warunków, które musi spełniać kierowca wykonujący przewóz drogowy. Bez odpowiedzi pozostawiono jednak, w jaki sposób nowa regulacja wpłynie na status osób wykonujących zawód kierowcy w oparciu o przepisy dotychczasowe. Respektowanie wynikających z art. 2 Konstytucji zasad: przyzwoitej legislacji, ochrony praw nabytych i ochrony zaufania do prawa wymaga, aby ustawodawca przesądził jednoznacznie o wpływie nowego prawa na stosunki powstałe przed jego wejściem w życie.

*Propozycja poprawki:*

*po art. 4 dodaje się art. 4a w brzmieniu:*

*"Art. 4a. Zachowują uprawnienia do wykonywania przewozów drogowych kierowcy, którzy nabyli je na podstawie przepisów ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym."*

#### **IV. Propozycje poprawek legislacyjnych i redakcyjnych.**

1) w art. 1 w pkt 1, w art. 14a w ust. 2:

- a) w pkt 1 w lit. b wyraz "odpowiadającej" zastępuje się wyrazem "odpowiadającą",
- b) w pkt 2 w lit. b wyraz "odpowiadającej" zastępuje się wyrazem "odpowiadające";

2) w art. 1 w pkt 13 w lit. b, w ust. 11 w pkt 2 wyrazy "art. 39i ust. 3" zastępuje się wyrazami "ust. 12";

3) w art. 1 w pkt 13 w lit. c, ust. 3 oznacza się jako ust. 12;

4) w art. 1 w pkt 19:

- a) zdanie wstępne otrzymuje brzmienie  
*"po art. 89a dodaje się art. 89a<sup>1</sup> w brzmieniu:"*,
- b) art. 89a oznacza się jako art. 89a<sup>1</sup>;

5) w art. 3 w pkt 2, w ust. 7 wyraz "czasowego" zastępuje się wyrazem "czasowe";

6) w art. 7 wyrazy "karno-skarbowych" zastępuje się wyrazami "karnych skarbowych"

*Maciej Telec*  
*Główny legislator*