



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym
(druk nr 1083)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa ma na celu zmianę zasad prowadzenia przewozu okazjonalnego, czyli przewozu osób innego niż przewóz taksówką.

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o transporcie drogowym rozróżniają:

- 1) przewóz osób samochodami osobowymi - taksówkami,
- 2) przewóz osób samochodami osobowymi niebędącymi taksówkami (przewóz okazjonalny).

Obydwa rodzaje przewozów różnią się warunkami wykonywania działalności. Przede wszystkim odmiennymi zasadami uzyskania licencji na wykonywanie transportu drogowego. Licencja na taksówkę udzielana jest na określony pojazd i obszar. Oznacza to, że liczba licencji na taksówkę musi odpowiadać liczbie pojazdów zgłoszonych we wniosku przez przedsiębiorcę. Dodatkowo liczba możliwych do uzyskania licencji ograniczana jest stosownymi uchwałami rad gmin. W przypadku przewozu okazjonalnego brak jest limitów na wydanie licencji. Przedsiębiorca otrzymuje też jedną licencję na wykonywanie działalności oraz wypisy z licencji odpowiadające liczbie zgłoszonych pojazdów.

Ponadto zgodnie z ustawą o transporcie drogowym przy wykonywaniu przewozów okazjonalnych zabrania się używania w pojeździe taksometrów oraz umieszczania na pojeździe oznaczeń z nazwą, adresem oraz telefonem przedsiębiorcy, a także umieszczania na dachu pojazdu lamp lub innych urządzeń technicznych.

Zgodnie z opiniowaną ustawą przewóz okazjonalny zostaje ograniczony do wykonywania działalności jedynie pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 osób łącznie z kierowcą. Wykonywanie przez przedsiębiorcę przewozu okazjonalnego samochodem niespełniającym tego kryterium podlegać będzie

administracyjnej karze pieniężnej w wysokości 15.000 złotych (kierowca pojazdu odpowie dodatkowo za wykroczenie zagrożone karą grzywny). Okazjonalny przewóz osób samochodami przeznaczonymi do przewozu mniej niż 7 osób będzie możliwy jedynie w przypadku wykonywania przewozu samochodami zabytkowymi.

Zgodnie z przepisami przejściowymi przedsiębiorcy wykonujący w dniu wejścia w życie opiniowanej ustawy działalność gospodarczą w zakresie okazjonalnego przewozu osób pojazdem samochodowym mogą ją wykonywać, na dotychczasowych zasadach przez okres roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Przedsiębiorców tych, przez okres roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, nie dotyczy także ograniczenie liczby przeznaczonych do wydania nowych licencji, o których mowa w art. 6 ust. 6 ustawy o transporcie drogowym (limit licencji na taksówki).

Opiniowana ustawa ponadto:

- 1) wprowadza termin na przeprowadzenie egzaminu kończącego szkolenie w zakresie transportu drogowego taksówką,
- 2) stanowi o cofnięciu licencji nie tylko w przypadku odstąpienia licencji osobie trzeciej, ale też w przypadku odstąpienia osobie trzeciej wypisu z licencji,
- 3) wprowadza zmiany obejmujące instytucję zmiany zezwolenia, wygaśnięcia i cofnięcia zezwolenia w przypadku zezwoleń wydanych na wykonywanie przewozów w krajowym transporcie drogowym.

Termin wejścia w życie ustawy został określony na 30 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 82. posiedzeniu w dniu 5 stycznia 2011 r. w oparciu o projekt poselski. Projekt ten był przedmiotem prac sejmowych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Poprawki Komisji dotyczyły m. in:

- 1) rezygnacji ze zmiany znoszącej, ustalany przez rady gmin, limit licencji na transport drogowy taksówką,
- 2) wyznaczenia terminu na przeprowadzenie egzaminu kończącego szkolenie w zakresie transportu drogowego taksówką,
- 3) zmiany w wymogach konstrukcyjnych pojazdów wykorzystywanych do przewozów okazjonalnych (z "powyżej 5 osób" w projekcie na "powyżej 7 osób" w sprawozdaniu),

- 4) wprowadzenia administracyjnej kary pieniężnej dla przedsiębiorcy wykonującego przewóz okazjonalny samochodem niespełniającym kryterium konstrukcyjnego w wysokości 15.000 zł oraz kary grzywny dla kierowcy pojazdu orzekanej w trybie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono kolejną (jedną) poprawkę, wykraczającą poza materię projektu, polegającą na objęciu art. 24 ustawy wykonywania przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym (możliwość zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów, wygaśnięcie i cofnięcie zezwolenia). Zmiana ta, w intencji projektodawców, eliminuje niewłaściwe rozwiązania wprowadzone z dniem 1 stycznia 2011 r. nowelą ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 249, poz.1656). Poprawka ta została przyjęta przez Sejm, w trzecim czytaniu.

W trakcie prac nad projektem ustawy w Sejmie została także podniesiona wątpliwość co do jego zgodności z prawem Unii Europejskiej. Zgodnie z opinią Ministra Spraw Zagranicznych przepisy ustawy mogą być sprzeczne z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 12/98 z dnia 11 grudnia 1997 r. ustanawiającego warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu drogowego osób w Państwie członkowskim - poprzez ograniczenie możliwości świadczenia usług okazjonalnych. Mogą również pojawić się wątpliwości, czy projektowane przepisy mogą być uznane za ograniczenie swobody świadczenia usług usprawiedliwione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego w świetle art. 52 ust. 1 oraz art. 62 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 1 lit. a noweli, art. 6 ust. 2a ustawy.

Wskazana jest zmiana redakcyjna skreślająca zbędny element przepisu.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 1 w lit. a, w ust. 2a skreśla się wyrazy ", o której mowa w ust. 2,";

2) art. 1 pkt 1 lit. a noweli, art. 6 ust. 2a ustawy.

Wątpliwość budzi niedookreślenie, w art. 6 ust. 2a ustawy, przedmiotu wniosku, o którym mowa w przepisie. Adekwatnym do intencji ustawodawcy wydaje się stwierdzenie, że wniosek ten dotyczy przeprowadzenia (dopuszczenia do) egzaminu.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 1 w lit. a w ust. 2a po wyrazach "złożenia wniosku" dodaje się wyrazy "o jego przeprowadzenie";

Obecnie obowiązujące przepisy ustawowe nie uzależniają przeprowadzenia egzaminu od wcześniejszego złożenia wniosku przez zainteresowane osoby. Ustawa stanowi jedynie, że egzamin kończący szkolenie w zakresie transportu drogowego taksówką, przeprowadzany jest przez komisje powołane przez starostę. Brak jest też stosownych przepisów upoważniających do doprecyzowania regulacji ustawowej. W obliczu fragmentarycznych uregulowań ustawy w tym zakresie, również należałoby postulować stosowne zmiany.

3) art. 1 pkt 1 lit. a noweli, art. 6 ust. 2b ustawy.

Wątpliwości budzi zasadność wyłączenia ze składu komisji egzaminacyjnych osób wykonujących działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego osób taksówką, przy jednoczesnym pozostawieniu takiej możliwości w stosunku do osób wykonujących transport drogowy rzeczy taksówką.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 1 w lit. a, w ust. 2b skreśla się wyraz "osób";

4) art. 1 pkt 2 noweli, art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy.

Na podstawie obowiązujących przepisów licencji nie można odstępować osobom trzecim ani przenosić uprawnień z niej wynikających na osobę trzecią (art. 13 ust. 1 ustawy). Sankcją za odstąpienie licencji jest jej cofnięcie (art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy).

Zwraca uwagę brak spójności pomiędzy art. 13 ust. 1 a nowym brzmieniem art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c. Zgodnie z tym ostatnim licencje cofa się w przypadku odstąpienia licencji lub wypisu z licencji osobie trzeciej. Wydaje się, że celem wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych zasadną byłaby następująca propozycja poprawki (zakładająca, że przesłanką cofnięcia licencji jest zarówno odstąpienie, jak i przeniesienie uprawnień z licencji):

- w art. 1:
 - a) po pkt 1 dodaje się pkt w brzmieniu:

"...) w art. 13 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Licencji lub wypisu z licencji nie można odstępować osobie trzeciej ani przenosić uprawnień wynikających z licencji na osobę trzecią.";

b) w pkt 2, w lit. c po wyrazach "osobie trzeciej" dodaje się wyrazy "lub przeniósł uprawnienia wynikające z licencji na osobę trzecią";

5) art. 1 pkt 3 noweli, art. 18 ust. 4a i 4b ustawy.

Intencją przepisów art. 18 ust. 4a i 4b wydaje się być wyłączenie możliwości świadczenia usług *quasi* taksówkowych w ramach przewozu okazjonalnego z jednoczesnym pozostawieniem możliwości świadczenia przewozów okazjonalnych na dotychczasowych zasadach w przypadku innych, uznanych za odpowiednie przez ustawodawcę, form przewozu okazjonalnego. Takiego podziału nie gwarantuje jednak przyjęte kryterium "konstrukcyjne". Nie uwzględnia ono różnych form prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu przewozów okazjonalnych niebędących alternatywą dla przewozów taksówkowych.

Ustawodawca założył, że okazjonalny przewóz osób samochodami przeznaczonymi do przewozu mniej niż 7 osób będzie możliwy jedynie w przypadku wykonywania przewozu szczególną kategorią pojazdów - samochodami zabytkowymi. Wydaje się, że intencją przepisu było umożliwienie prowadzenia działalności na dotychczasowych zasadach przedsiębiorcom świadczącym przewóz osób podczas różnego rodzaju uroczystości (na przykład ślubów). W tym wypadku ograniczenie świadczenia usług jedynie do samochodu zabytkowego również nasuwa wątpliwości. Zgodnie z art. 2 pkt 39 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym pojazdem zabytkowym jest pojazd wpisany do rejestru zabytków lub pojazd znajdujący się w ewidencji zabytków albo pojazd wpisany do inwentarza muzealiów. Wyklucza to z zakresu normowania art. 18 ust. 4b inne rodzaje samochodów, które ze względu na swoją unikatowość, mogą służyć do świadczenia usług podczas wskazanych wyżej uroczystości. Oznacza to, że osoby świadczące usługi tego rodzaju pojazdami, w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy, będą zmuszone zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej, bez możliwości jej kontynuowania.

Uznając za słuszny główny cel ustawy (także z punktu widzenia wartości konstytucyjnych) jakim jest ujednoczenie zasad świadczenia usług przewozu osób, należy jednak uznać, że opisane wyżej szczegółowe rozwiązania mogą budzić wątpliwości konstytucyjne, związane z ograniczeniem swobody wykonywania działalności gospodarczej. Co prawda treść przepisów Konstytucji i wydane na ich podstawie orzecznictwo Trybunału

Konstytucyjnego jednoznacznie przesądzają, że wolność działalności gospodarczej nie jest wartością absolutną. Ustawodawca musi jednak "każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego. Konieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności."¹

6) art. 1 pkt 3 noweli, art. 18 ust. 4b ustawy.

Wskazana jest zmiana redakcyjna uwzględniająca, zgodnie z definicją legalną przewozu okazjonalnego (art. 4 pkt 11 ustawy), że obejmuje on wyłącznie przewóz osób.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 3, w ust. 4b skreśla się wyraz "osób";

7) art. 1 pkt 5 i 6 noweli, art. 92, art. 92a i załącznik do ustawy.

Opiniowana ustawa, celem wymuszenia obowiązku przestrzegania jej przepisów, wprowadza administracyjną karę pieniężną w wysokości 15.000 zł za wykonywanie przewozu okazjonalnego samochodem niespełniającym kryterium konstrukcyjnego (samochodem przeznaczonym do przewozu powyżej 7 osób łącznie z kierowcą).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków nie budzi wątpliwości. Kary te - stosowane automatycznie, z mocy ustawy mają jednak przede wszystkim znaczenie prewencyjne. Tym samym administracyjna kara pieniężna nie może być wyłącznie represją za naruszenie prawa, a ma przede wszystkim stanowić środek przymusu, który służyć powinien zapewnieniu wykonywania obowiązków wobec państwa. Dodatkowo swoboda ustawodawcy w nakładaniu tego typu kar nie jest nieograniczona i wymaga poszanowania podstawowych zasad zawartych w Konstytucji. Do zasad tych należą wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do prawa i sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji) czy też zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3

¹ wyrok TK z 8 VII 2008, K 46/07, LEX nr 396049.

Konstytucji). Oznacza to, że ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych, oderwanych od stopnia naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa².

W kontekście powyższego zwraca uwagę przede wszystkim dolegliwość kary. Szczególnie widoczna na tle innych sankcji karnoadministracyjnych normowanych ustawą o transporcie drogowym, z reguły znacznie niższych niż ta zaproponowana opiniowaną ustawą. I tak na przykład wysokość kary w przypadku wykonywania transportu drogowego bez wymaganej licencji wynosi 8.000 zł (w zakresie transportu drogowego taksówką 3.000 zł). Sankcja w wysokości 15.000 zł w obecnie obowiązującej ustawie dotyczy jedynie jednego przypadku – wykonywania przewozu kabotażowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia.

Obok dolegliwości kary, zwrócić należy również uwagę na możliwość podwójnego ukarania przedsiębiorcy prowadzącego jednoosobowo działalność polegającą na przewozie okazjonalnym. Zgodnie z opiniowaną ustawą z jednej strony wykonywanie przez przedsiębiorcę przewozu okazjonalnego samochodem niespełniającym kryterium konstrukcyjnego podlegać będzie administracyjnej karze pieniężnej, z drugiej strony przedsiębiorca - kierowca pojazdu odpowiada za wykroczenie zagrożone karą grzywny. Należy zwrócić uwagę, że zarówno oparte na Konstytucji orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i obowiązujące Polskę akty prawa międzynarodowego przyjmują szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem*. Obejmuje ona nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, ale także z mocy innych przepisów prawa publicznego, szczególnie prawa administracyjnego, jeśli ustanawiają one środki o charakterze represyjnym.³

8) przepisy przejściowe.

1. Zgodnie z nowododawanym art. 6 ust. 2a ustawy komisja egzaminacyjna przeprowadza egzamin w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku (o przeprowadzenie egzaminu). Zgodnie z bezsporną regułą bezpośredniego działania nowego prawa, wobec braku innego rozstrzygnięcia ustawodawcy, przepis ten znajdzie zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy. Może to doprowadzić do sytuacji (w skrajnych wypadkach), w której wniosek o przeprowadzenie egzaminu złożony na 60 dni przed wejściem w życie ustawy, wyznaczy termin egzaminu na dzień jej wejścia

2 wyrok TK z 25 III 2010, P 9/08, OTK-A 2010/3/26

w życie (wniosek złożony na 59 dni przed wejściem w życie ustawy wyznaczy termin egzaminu na drugi dzień jej obowiązywania itd.). Pominięcie przez ustawodawcę wspomnianego problemu intertemporalnego może także rodzić pytanie o termin egzaminów już wyznaczonych na podstawie dotychczasowych przepisów, a nie spełniających nowego kryterium wyznaczenia w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Aby uniknąć takich wątpliwości należałoby wprowadzić odpowiedni przepis przejściowy.

Propozycja poprawki:

- po art. 1 dodaje się art. ... w brzmieniu:

"Art. ... Termin na przeprowadzenie egzaminów, co do których wnioski o ich przeprowadzenie złożone zostały przed dniem wejścia w życie ustawy, liczy się od dnia wejścia w życie ustawy.";

2. Zgodnie z art. 2 ustawy przedsiębiorcy wykonujący w dniu jej wejścia w życie działalność gospodarczą w zakresie okazjonalnego przewozu osób mogą ją wykonywać, na dotychczasowych zasadach, przez okres roku od dnia wejścia w życie ustawy. Na tle tego przepisu pojawia się wątpliwość dotycząca możliwości dalszego wykonywania działalności w przypadku gdy, w tym czasie upływa okres na który została wydana licencja (zgodnie z art. 5 ust. 2 licencji udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 2 lata i nie dłuższy niż 50 lat).

Pierwsza z propozycji poprawek zakłada, że działalność w zakresie przewozu osób może być świadczona na dotychczasowych zasadach w przeciągu roku, a licencje, które wygasły w terminie wcześniejszym ulegają automatycznemu przedłużeniu. Druga **alternatywna**, propozycja zakłada, że prowadzenie działalności na dotychczasowych zasadach możliwe będzie przez okres wyznaczony w licencji, nie dłużej jednak niż w przez okres roku, od dnia wejścia w życie ustawy.

Poprawki zawierają również zmiany redakcyjne uwzględniające terminologię przepisów materialnych ustawy.

Propozycja poprawek:

- art. 2 otrzymuje brzmienie:

³ wyrok TK z 25 XI 2010, P 29/09

"Art. ... 1. Przedsiębiorcy wykonujący do dnia wejścia w życie ustawy działalność gospodarczą w zakresie przewozu okazjonalnego mogą ją wykonywać, na dotychczasowych zasadach przez okres roku od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Licencje na przewóz okazjonalny wykonywany przez przedsiębiorców, o których mowa w ust. 1, udzielone na okres kończący się przed upływem roku od dnia wejścia w życie ustawy, ulegają przedłużeniu.";

lub (alternatywnie):

- art. 2 otrzymuje brzmienie:

"Art. ... Przedsiębiorcy wykonujący do dnia wejścia w życie ustawy działalność gospodarczą w zakresie przewozu okazjonalnego mogą ją wykonywać, na dotychczasowych zasadach przez okres określony w licencji, nie dłużej jednak niż w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy.";

3. Zgodnie z art. 3 opinowanej ustawy ograniczenie liczby przeznaczonych do wydania nowych licencji, o których mowa w art. 6 ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1, przez okres roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, nie dotyczy przedsiębiorców posiadających licencje na przewóz okazjonalny osób wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy oraz osób wykonujących osobiście przewóz okazjonalny osób na podstawie wypisów z tych licencji.

Intencją przedmiotowego przepisu – jak się wydaje – była możliwość uzyskania przez przedsiębiorców świadczących przewóz osób, w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy, licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką z pominięciem limitu licencji określonych przez właściwe rady gmin. Powstaje jednak pytanie, czy adekwatnym do zamiaru ustawodawcy było skorzystanie z dobrodziejstw przepisu przez jego adresatów, tylko w sytuacji, gdy właściwe rady gmin zmniejszyły liczbę możliwych do wydania licencji w porównaniu z rokiem poprzednim (jak chce literalne brzmienie przepisu), czy też dotyczyć ma wszystkich przypadków ubiegania się o nowe licencje.

Zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy liczba nowych licencji przeznaczonych do wydania na dany rok kalendarzowy:

1) może ulec zmniejszeniu w porównaniu z rokiem ubiegłym,

2) może ulec zwiększeniu z porównaniu z rokiem ubiegłym.

W każdy z tych przypadków będzie więc możliwe wydawanie nowych licencji.

Jednocześnie jednak zgodnie z art. 6 ust. 7 ustawy możliwa jest sytuacja, w której na dany rok kalendarzowy nie zostanie wydana żadna nowa licencja (gdy rada gminy nie podejmie stosownej uchwały w wyznaczonym przez ustawę terminie). Oznacza to, że w tym roku kalendarzowym niemożliwe będzie wydanie nowej licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką.

W obliczu powyższego nieracjonalnym jest więc uwzględnienie w przepisie jedynie uchwały z art. 6 ust. 6 ustawy zmniejszającej liczbę nowych licencji, a nie uwzględnienie przypadku, o którym mowa w art. 6 ust. 7 kiedy to nie będzie możliwe wydanie żadnej nowej licencji.

Propozycja poprawki zakłada możliwość ubiegania się o wydanie licencji na transport drogowy taksówką przez przedsiębiorców świadczących dotychczas przewozy okazjonalne, bez względu na limit licencji określony na podstawie art. 6 ust. 6 i 7 ustawy, co jak się wydaje było celem ustawodawcy.

Dodatkowo poprawka doprecyzowuje brzmienie przepisu oraz uwzględnia terminologię przepisów materialnych ustawy.

Propozycja poprawki:

- art. 3 otrzymuje brzmienie:

"Art. 3. Limit licencji ustalany zgodnie z art. 6 ust. 6 i 7 ustawy, o której mowa w art. 1, na rok 2011 i 2012, nie dotyczy przedsiębiorców posiadających licencje na przewóz okazjonalny, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy oraz osób wykonujących osobiście przewóz okazjonalny na podstawie wypisów z tych licencji, ubiegających się o udzielenie licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką."

Szymon Giderewicz

legislator