



Warszawa, dnia 30 października 2006 r.

KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

**Opinia prawna o uchwalonej przez Sejm w dniu 18 października 2006 r.
ustawie o zmianie ustawy o transporcie drogowym
oraz o zmianie ustawy–Prawo o ruchu drogowym**

I. Cel i przedmiot ustawy

Uchwalona przez Sejm w dniu 18 października 2006 r. ustawa o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy–Prawo o ruchu drogowym, określana dalej jako "ustawa", stanowi akt prawny, wobec którego Rada Ministrów zadeklarowała, iż ma on na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. W związku z tym ustawa – dokonując zmian w ustawie o transporcie drogowym – zawiera szczegółowe unormowania dotyczące szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy, wdrażając postanowienia dyrektywy nr 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, zmieniającej rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 oraz dyrektywę Rady 91/439/EWG i uchylającej dyrektywę Rady 76/914/EWG (Dz.Urz. UE L 226/4 z 10.09.2003, str. 4; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 7, str. 441). Ponadto – w zakresie zmian w ustawie–Prawo o ruchu drogowym – ustawa w szczególności zawiera regulacje dotyczące doskonalenia umiejętności osób posiadających uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym.

II. Uwagi szczegółowe

1. W art. 1 ustawy należy wprowadzić – jako legislacyjną konsekwencję nadania nowego brzmienia rozdziałowi 7a ustawy o transporcie drogowym – zmianę w art. 87 ust. 1a tej ustawy. Przepis ten stanowi, iż podczas przejazdu wykonywanego w ramach transportu drogowego lub przewozu na potrzeby własne kierowca pojazdu samochodowego jest

obowiązany mieć przy sobie i okazywać na żądanie uprawnionego organu kontroli zaświadczenie, o którym mowa w art. 39e ust. 1 pkt 6. Tymczasem art. 39e ust. 1, w brzmieniu nadanym przez opiniowaną ustawę, nie tylko nie jest podzielony na punkty, ale nie zawiera również unormowań dotyczących obowiązku wystawienia kierowcy przez przewoźnika drogowego zaświadczenia poświadczającego jego zatrudnienie oraz spełnianie wszystkich wymagań określonych ustawą, który statuuje aktualnie obowiązujący art. 39e ust. 1 pkt 6.

2. Zasadnicze wątpliwości natury konstytucyjnej budzą przepisy art. 39i ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o transporcie drogowym oraz art. 115l ust. 2 pkt 2 ustawy–Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym przez ustawę. Przewidują one regulowanie w rozporządzeniu:

- 1) szczegółowych wymagań w stosunku do przedsiębiorcy prowadzącego ośrodek szkolenia;
- 2) szczegółowych wymagań wobec członków komisji egzaminacyjnej przeprowadzającej testy kwalifikacyjne;
- 3) wymagań w stosunku do kwalifikacji zawodowych instruktorów i członków komisji egzaminacyjnej w zakresie ruchu drogowego.

Mając na uwadze fakt, iż statuowanie szczegółowych wymagań dotyczących z jednej strony prowadzenia działalności gospodarczej (pkt 1), z drugiej zaś wykonywania czynności zawodowych (pkt 2 i 3) stanowi ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw, regulacje w tym zakresie powinny być ustanawiane w ustawie. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, natomiast w myśl art. 65 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, zaś wyjątki w tym zakresie określa ustawa. "Klamrą" łączącą dwa powyższe zagadnienia jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym nie mogą one naruszać istoty wolności i praw.

3. Odesłanie do odpowiednich przepisów prawa Unii Europejskiej nie stanowi wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP – obowiązek zapewnienia zgodności przepisów polskiego prawa z prawem europejskim ma bowiem swoje źródło w zobowiązaniach wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej we Wspólnotach Europejskich. Uwaga ta dotyczy przepisów art. 39i ust. 2 pkt 1, 2, 6 i 7 ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu nadanym przez ustawę. Artykuł 39i ust. 2 wymaga ponadto uzupełnienia o wytyczne dotyczące określenia sposobu postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem przez ośrodki szkolenia kwalifikacji wstępnej, kwalifikacji wstępnej uzupełniającej i szkolenia okresowego, o którym mowa w art. 39i ust. 1 pkt 6.

4. Niezgodne z art. 2 Konstytucji RP są unormowania przewidziane w dodanych przez ustawę przepisach art. 79b i art. 98a ustawy–Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów w przypadku gdy zmiana stanu faktycznego w zakresie adresu właściciela lub posiadacza pojazdu, wymagająca wydania nowego dowodu rejestracyjnego pojazdu, spowodowana została zmianami administracyjnymi, rada powiatu może, w drodze uchwały, zmniejszyć opłatę lub zwolnić od jej uiszczenia osoby obowiązane do ubiegania się o wydanie tego dokumentu. Z kolei art. 98a statuuje odpowiednio tę samą zasadę w odniesieniu do zmiany stanu faktycznego w zakresie adresu kierowcy wymagającej wydania nowego prawa jazdy, spowodowanej zmianami administracyjnymi. Z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego za niedopuszczalne należy uznać przepisy, które dopuszczają możliwość ponoszenia przez obywateli negatywnych konsekwencji finansowych spowodowanych zmianami administracyjnymi, niezależnymi od osób zainteresowanych.

5. Niezależnie od wyżej wymienionych uwag ustawa wymaga również innych zmian, wynikających z konieczności zapewnienia jej zgodności z zasadami techniki legislacyjnej oraz zachowania poprawnych konstrukcji redakcyjnych.

III. Propozycje poprawek

W związku z powyższymi uwagami należy postulować wprowadzenie do tekstu ustawy następujących poprawek:

1) w art. 1:

a) w zdaniu wstępnym po wyrazach "z późn. zm.)" dodaje się wyrazy "wprowadza się następujące zmiany:" oraz pozostałą treść oznacza się jako pkt 1,

b) dodaje się pkt 2 w brzmieniu:

"2) w art. 87 ust. 1a otrzymuje brzmienie:

"1a. Podczas przejazdu wykonywanego w ramach transportu drogowego lub przewozu na potrzeby własne kierowca pojazdu samochodowego jest obowiązany mieć przy sobie i okazywać na żądanie uprawnionego organu kontroli zaświadczenie podmiotu wykonującego przewóz drogowy poświadczające jego zatrudnienie oraz spełnianie wszystkich wymagań określonych ustawą.";

2) w art. 1, w art. 39b¹ w ust. 2 w pkt 4 wyrazy "wizerunku firmy" zastępuje się wyrazami "wizerunku przedsiębiorcy";

3) w art. 1, w art. 39b¹ w ust. 4 w pkt 2 wyrazy "przestępstwo popełnione w celu korzyści majątkowej" zastępuje się wyrazami "przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych";

4) w art. 1, w art. 39b¹ w ust. 4 w pkt 2 i w art. 39g w ust. 2 w pkt 4 wyrazy "przestępstwo przeciwko dokumentom" zastępuje się wyrazami "przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów";

5) w art. 1:

a) w art. 39b¹ w ust. 4 w pkt 2 średnik na końcu zastępuje się kropką i skreśla się pkt 3,

b) w art. 39i:

- w ust. 1 w pkt 4 wyrazy "szczegółowe wymagania wobec członków komisji egzaminacyjnej, sposób ich powoływania" zastępuje się wyrazami "sposób powoływania członków komisji",

- w ust. 2 w pkt 4 skreśla się wyrazy "konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu wykształcenia i okresu praktyki zawodowej członków komisji egzaminacyjnej w zakresie odpowiadającym wymaganej wiedzy dotyczącej wykonywania przewozu drogowego, a także";
- 6) w art. 1:
- a) w art. 39b¹ w ust. 8 wyrazy "komisji, o której mowa w ust. 3 pkt 2," zastępuje się wyrazem "komisji",
 - b) w art. 39c w ust. 1 skreśla się wyrazy ", o których mowa w art. 39b¹ ust. 3,";
- 7) w art. 1, w art. 39f w ust. 6 wyrazy ", jak za wydanie prawa jazdy" zastępuje się wyrazami "w wysokości odpowiadającej wysokości opłaty za wydanie prawa jazdy określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 115 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r.– Prawo o ruchu drogowym";
- 8) w art. 1, w art. 39g w ust. 5 w pkt 3 wyraz "zawierające" zastępuje się wyrazem "zawierających";
- 9) w art. 1, w art. 39g w ust. 11 w zdaniu wstępnym wyrazy "w ust. 2 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. d, w zakresie posiadania odpowiednio wykwalifikowanej kadry instruktorów lub miejsc przeznaczonych do jazdy w warunkach specjalnych" zastępuje się wyrazami "w ust. 2 pkt 2 lit. a i pkt 3 lit. d";
- 10) w art. 1, w art. 39i:
- a) w ust. 1 skreśla się pkt 1,
 - b) w ust. 2 w pkt 1 skreśla się wyrazy "przepisy Unii Europejskiej w zakresie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, a także";
- 11) w art. 1, w art. 39i w ust. 2 w pkt 2 skreśla się wyrazy "przepisy Unii Europejskiej w zakresie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, oraz";
- 12) w art. 1, w art. 39i w ust. 2 w pkt 6 wyrazy ", organów właściwych" zastępuje się wyrazami "oraz organów właściwych" oraz skreśla się wyrazy ", a także przepisy Unii

Europejskiej w zakresie dokumentów związanych z uzyskiwaniem kwalifikacji wstępnej oraz szkoleń okresowych";

13) w art. 1, w art. 39i w ust. 2 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:

"6a) potrzebę zapewnienia należytej ochrony dokumentacji związanej z prowadzeniem przez ośrodki szkolenia kwalifikacji wstępnej, kwalifikacji wstępnej uzupełniającej i szkolenia okresowego;"

14) w art. 1, w art. 39i w ust. 2 w pkt 7 wyrazy "zgodności wzoru i trybu wydawania karty kwalifikacji kierowcy z przepisami Unii Europejskiej" zastępuje się wyrazami "sprawności postępowania w zakresie wydawania karty kwalifikacji kierowcy";

15) w art. 2 w pkt 1, w art. 79b i w pkt 5, w art. 98a wyrazy "rada powiatu może, w drodze uchwały, zmniejszyć opłatę lub zwolnić od jej uiszczenia osoby obowiązane do ubiegania się o wydanie tego dokumentu" zastępuje się wyrazami "nie pobiera się opłaty za wydanie tego dokumentu od osoby obowiązanej do ubiegania się o jego wydanie";

16) w art. 2 w pkt 2:

- a) w lit. b, w ust. 6 wyrazy ", art. 150 ust. 1 oraz" zastępuje się wyrazami "i art. 150 ust. 1, a także",
- b) w lit. c, w pkt 1 wyrazy ", art. 150 ust. 1 oraz" zastępuje się wyrazami "i art. 150 ust. 1, a także w";

17) w art. 2 w pkt 7, w art. 115g w ust. 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

"3) nie był, jako osoba fizyczna lub członek organu osoby prawnej, prawomocnie skazany za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów.";

18) w art. 2 w pkt 7:

- a) w art. 115i w ust. 3 w pkt 2 i w ust. 4 w pkt 2 wyraz "ośrodka" zastępuje się wyrazami "ośrodka doskonalenia techniki jazdy",
- b) w art. 115k w ust. 4 wyrazy "ośrodka szkolenia doskonalenia techniki jazdy" zastępuje się wyrazami "ośrodka doskonalenia techniki jazdy",
- c) w art. 115l w ust. 2:

- w pkt 3 w lit. c wyrazy "ośrodki techniki jazdy" zastępuje się wyrazami "ośrodki doskonalenia techniki jazdy",
- w pkt 4 wyrazy "podmiotów uprawnionych do przeprowadzania szkoleń" zastępuje się wyrazami "ośrodków doskonalenia techniki jazdy",
- w pkt 6 wyrazy "ośrodków uprawnionych do przeprowadzania szkoleń" zastępuje się wyrazami "ośrodków doskonalenia techniki jazdy";

19) w art. 2 w pkt 7, w art. 1151 w ust. 2 skreśla się pkt 2;

20) w art. 7:

- a) w zdaniu wstępnym wyrazy "Przepisy wykonawcze" zastępuje się wyrazami "Dotychczasowe przepisy wykonawcze" oraz po wyrazie "ważność" dodaje się wyrazy "do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 39i ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą",
- b) w pkt 1 i 2 wyrazy "do dnia" zastępuje się wyrazami "nie dłużej niż do dnia".

opracował Piotr Magda