



Opinia
o ustawie o zmianie ustawy o transporcie drogowym
(druk nr 912)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa zmierza do przekazania Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego władztwa nad sześcioma stacjonarnymi urządzeniami do ważenia pojazdów, które obecnie znajdują się w gestii wojewodów.

Ustawa powiększa katalog zadań Inspekcji Transportu Drogowego o konserwację, naprawę i bieżące utrzymanie urządzeń technicznych do ważenia pojazdów.

Zgodnie z ustawą w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie wojewodowie prześlą Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego urządzenia techniczne do ważenia pojazdów.

Przedmiotowa ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 69. posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2010 r. w oparciu o przedłożenie poselskie. W pierwszym czytaniu projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Infrastruktury. Komisja, po rozpatrzeniu przedłożenia wprowadziła do niego poprawki zmierzające do poprawienia wadliwej konstrukcji prawnej przepisów. W trakcie drugiego czytania, nie zostały zgłoszone nowe poprawki. Ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez komisję.

III. Uwagi szczegółowe

1. Na podstawie art. 50b, dodawanego do ustawy o transporcie drogowym, do zadań Inspekcji należy również konserwacja, naprawa i bieżące utrzymanie urządzeń technicznych do ważenia pojazdów.

Z art. 51 ust. 1 wynika, że zadania Inspekcji Transportu Drogowego wykonują Główny Inspektor Transportu Drogowego oraz wojewodowie działający za pośrednictwem wojewódzkich inspektorów transportu drogowego. A więc dodanie art. 50b nie rozstrzyga o tym, na którym z organów Inspekcji konkretyzuje się obowiązek dbania o wagi.

Nie może budzić też wątpliwości, że obecnie Inspekcja ma obowiązek naprawiać, konserwować i utrzymywać wagi. Wynika to z treści art. 17b pkt 1 i 2 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, stanowiącego, że jednostki budżetowe gospodarują na zasadach racjonalnej i oszczędnej gospodarki mieniem Skarbu Państwa, w które zostały wyposażone oraz zapewniają ochronę tego mienia.

Dodanie art. 50b nie tylko nie nałoży na Inspekcję, żadnego nowego obowiązku, ale w niezamierzony sposób doprowadzi do interpretacji zezwalającej organom inspekcji zaniechać konserwacji napraw i bieżącego utrzymania pozostałych składników majątkowych, np. samochodów lub budynków. Skoro bowiem ustawodawca nakazuje dbanie o wyszczególnione mienie, a jednocześnie nie nakazuje dbania o pozostałe składniki majątkowe, to interpretacja takiego przepisu będzie zmierzała do zwolnienia inspekcji z tego obowiązku.

Konkludując należy podkreślić, że ponieważ przepis nie nakłada, żadnego nowego obowiązku, a jego obowiązywanie doprowadzi do możliwości zanegowania obowiązku dbania przez Inspekcję o pozostałe składniki majątku, więc jest on jest nie tylko zbędny, ale i szkodliwy.

Ponieważ, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, jej celem było finansowanie eksploatacji wag ze środków leżących w gestii Głównego Inspektora Transportu Drogowego (w budżecie środki te znajdują się w części , której dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu), proponuję następującą poprawkę:

- w art. 1, art. 50b otrzymuje brzmienie:

"50b. Konserwacja, naprawa i bieżące utrzymanie urządzeń technicznych do ważenia pojazdów jest finansowane ze środków budżetu państwa ujmowanych w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu.";

2. Art. 108 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym brzmi: "W terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, wojewodowie przejmą, z mocy prawa, na własność urządzenia techniczne do ważenia pojazdów, będące we władaniu Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych."

Aby zredagować przepis przekazujący wagi Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego należy odpowiedzieć na pytanie, czy wojewoda w istocie na mocy art. 108 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym stał się właścicielem urządzeń do ważenia pojazdów.

Literalnie interpretując art. 108 można odpowiedzieć na to pytanie twierdząco. Co prawda wojewoda jako organ administracji nie jest osobą prawną (przepisy nie przyznają wojewodzie osobowości prawnej), ani osobą fizyczną (osobą fizyczną jest jedynie osoba, która zajmuje stanowisko wojewody, natomiast wojewoda jest organem państwa). Nie należy zatem do dwóch podstawowych kategorii podmiotów, którym przysługuje zdolność prawna.

Jednak w obrocie prawnym występuje jeszcze jedna kategoria podmiotów posiadających zdolność prawną. Są to jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 33¹ kc). Gdyby zakwalifikować wojewodę do jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 33¹ kc, a art. 108 ust. 1, to należałoby uznać, że przepis rangi ustawowej, daje wojewodzie zdolność prawną w zakresie własności urządzeń technicznych do ważenia pojazdów.

Z drugiej strony można przytoczyć szereg argumentów odmawiających wojewodzie zdolności prawnej, czego konsekwencją będzie uznanie, że nie nabył własności wag.

Po pierwsze, co do zasady wojewoda nie może być właścicielem. Na podstawie art. 3. ust. 1 pkt 6 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie w stosunkach cywilnoprawnych wojewoda reprezentuje jedynie Skarb Państwa (tzw. statio fisci). Wojewoda jako organ państwa ze swojej natury nigdy nie występuje jako reprezentant swoich interesów, a jedynie reprezentuje Skarb Państwa.

Po drugie art. 108 jest przepisem dostosowującym i jest konsekwencją zaliczenia w poczet zadań Inspekcji, sprawdzania masy i nacisku na oś pojazdów znajdujących się na drodze (art. 50 pkt 3 w zw. z art. 129 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym). Pamiętając o tym przy interpretacji tego przepisu, należy dojść do wniosku, że ustawodawca nie mógł się posłużyć tak niespotykaną konstrukcją, jaką jest przyznanie wojewodzie zdolności prawnej, do realizacji tak trywialnego celu.

Po trzecie, gdyby ustawodawca chciał w istocie nadać wojewodom zdolność prawną w zakresie własności wag, to uczyniłby to w sposób wyraźny, w przepisach materialnych określających ustrój Inspekcji Transportu Drogowego, a nie w przepisach dostosowujących.

Powyższe uzasadnia tezę, że treść art. 108 jest wynikiem błędnej redakcji tego przepisu, a nie świadomego działania ustawodawcy. Mając to na względzie, należy odrzucić tezę o nabyciu własności przez wojewodę, jako sprzeczną z systemem prawa, nieracjonalną i przede wszystkim sprzeczną z wolą ustawodawcy.

Na marginesie należy zauważyć, że Senat w uchwale dotyczącej ustawy o transporcie drogowym przyjął poprawkę usuwającą wady art. 108 ust. 1, jednak poprawka nie znalazła aprobaty w Sejmie.

Obecnie usunięcie wady art. 108 ust. 1 musi polegać na jego prawidłowej wykładni, tzn. na uznaniu, że wojewoda na podstawie tego przepisu nie nabył własności urządzeń do ważenia pojazdów, a jedynie stał się dysponentem tego składnika majątkowego, który nadal pozostaje własnością Skarbu Państwa.

Nie ma potrzeby skreślenia art. 108, gdyż jest to przepis, który po upływie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o transporcie drogowym stracił znaczenie. Jego dyspozycja została całkowicie zrealizowana – wojewodowie otrzymali urządzenia do ważenia pojazdów. Obecnie ma on już tylko wartość historyczną.

Brzmienie art. 2 ust. 1 opiniowanej ustawy powtarza błąd zawarty w art. 108 ust. 1. Nie da się go obronić niezależnie od przyjętego założenia co do obecnego właściciela urządzeń do ważenia pojazdów. Nawet jeżeli przyjąć, że wojewoda na mocy art. 108 ust. 1 stał się właścicielem wag, to naprawiając ten błąd ustawodawcy należy przenieść z powrotem własność tych urządzeń na Skarb Państwa reprezentowany przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, zamiast przekazywać je na własność Głównego Inspektora Transportu Drogowego, który podobnie jak wojewoda ze swojej natury nie może być właścicielem.

Ze względu na przyjęcie założenia, że wojewodowie na mocy art. 108 ust. 1 nie stali się właścicielami wag do ważenia pojazdów, właściwą konstrukcją jest przekazanie jedynie władztwa nad tymi urządzeniami, gdyż zarówno przed przekazaniem jak i po nim, właścicielem wag będzie Skarb Państwa. Powyższe uzasadnia następującą poprawkę:

- w art. 2 w ust. 1 wyrazy "a Główny Inspektor Transportu Drogowego przejmie na własność" zastępuje się wyrazami "Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego";

Legislator

Michał Gil