



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 15 grudnia 2020 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych  
ustaw**

**(druk nr 282)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa zmierza do wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie C-127/17 Komisja Europejska przeciwko Polsce (transport drogowy – wymóg posiadania przez przedsiębiorstwa transportowe specjalnych zezwoleń na korzystanie z niektórych dróg publicznych).

Trybunał orzekł, iż nakładając na przedsiębiorstwa transportowe obowiązek posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się po niektórych drogach publicznych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie przepisów art. 3 i 7 dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym (Dz. Urz. WE L 235 z 17.09.1996, str. 59, z późn. zm.), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/719 z dnia 29 kwietnia 2015 r., w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy Rady 96/53/WE.

Wyrok TSUE dotyczy kwestii przekroczenia przez pojazdy ciężkie jednego z parametrów – nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 tony. Trybunał uznał obowiązujący w Polsce system udzielania zezwoleń na przejazd pojazdów o nacisku osi do 11,5 tony za sprzeczny z przepisami dyrektywy Rady 96/53/WE.

Nowelizacja umożliwi ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t po drogach publicznych w Polsce bez konieczności uzyskiwania zezwoleń na przejazd pojazdu nienormatywnego.

Ustawa przewiduje zmiany w:

- 1) ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;
- 2) ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego;
- 3) ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym;
- 4) ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- 5) ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych.

Zgodnie z dotychczasowym art. 41 ust. 1 ustawy o drogach publicznych po drogach publicznych dopuszcza się ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. W myśl zaś ust. 2 i 3 minister właściwy do spraw transportu ustala, w drodze rozporządzenia, wykaz:

- 1) dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t,
- 2) dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t

– mając na uwadze potrzebę ochrony dróg oraz zapewnienia ruchu tranzytowego.

Drogi wojewódzkie inne niż drogi określone w ww. rozporządzeniu, drogi powiatowe oraz drogi gminne stanowią sieć dróg, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t.

Przejazd pojazdu o dopuszczalnym nacisku na oś powyżej 11,5 t poza wyznaczoną siecią dróg, jest przejazdem pojazdu nienormatywnego i wymaga uzyskania zezwolenia.

Zgodnie z nowym art. 41 ustawy o drogach publicznych, po drogach publicznych dopuszcza się ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t, z uwzględnieniem art. 41a ust. 1 oraz z wyjątkiem art. 41b ust. 1.

Dopuszcza się wprowadzenie albo ustanowienie zakazu ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 t albo powyżej 8 t po

określonej drodze publicznej lub jej odcinku oraz w strefie obejmującej co najmniej dwie drogi publiczne lub ich odcinki.

Zakazy te wprowadza właściwy zarządca drogi za pośrednictwem znaku drogowego albo ustanawia właściwa rada gminy (miasta) w drodze uchwały.

Wprowadzenie albo ustanowienie zakazu jest dopuszczalne na drogach publicznych lub ich odcinkach, których parametry techniczne lub stan techniczny konstrukcji nawierzchni jezdni nie są dostosowane do ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 t albo powyżej 8 t, spełniających co najmniej jedną z przesłanek wymienionych w art. 41 ust. 4 (m.in. drogi przebiegające przez obszar na którym znajduje się forma ochrony przyrody, wyjście ze żłobka, z przedszkola lub ze szkoły, zabytek nieruchomy, teren intensywnej zabudowy mieszkaniowej, uzdrowisko, czy też obszar górniczy).

Zakazu ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 t albo powyżej 8 t nie można wprowadzić ani ustanowić na drogach publicznych lub ich odcinkach, które zostały wybudowane lub przebudowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przez okres 5 lat od dnia oddania drogi lub jej odcinka do użytkowania, drogach publicznych lub ich odcinkach w transeuropejskiej sieci drogowej oraz na drogach krajowych lub ich odcinkach, z wyjątkiem dróg krajowych zarządzanych przez prezydentów miast na prawach powiatu.

Zakazu ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 t albo powyżej 8 t nie stosuje się m.in. do ruchu autobusów, pojazdów biorących udział w akcjach ratowniczych oraz przy bezpośredniej likwidacji skutków klęsk żywiołowych, oraz pojazdów Sił Zbrojnych, Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Służby Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Krajowej Administracji Skarbowej wykorzystywanych przez Służbę Celno-Skarbową oraz jednostek ochrony przeciwpożarowej, wykonujących zadania tych służb lub podmiotów.

Zgodnie z art. 41a ustawy o drogach publicznych, na drogowych przejściach granicznych, mogą być wprowadzane zakazy ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej poniżej 11,5 t po drodze publicznej albo jej odcinku znajdujących się w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego.

Na podstawie art. 41b ustawy o drogach publicznych, po drogach publicznych o nawierzchni innej niż bitumiczna, betonowa, kamienna lub klinkierowa, w tym kostkowa lub płytowa, dopuści się wyłącznie ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 8 t. Zarządca drogi, z zachowaniem zasad niedyskryminacji, będzie mógł podnieść dla niektórych użytkowników drogi lub rodzajów pojazdów wartość dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t albo 10 t w przypadkach uzasadnionych koniecznością zapewnienia niezbędnego dojazdu do nieruchomości lub prowadzenia robót budowlanych na tej drodze.

Do kontroli przestrzegania przez korzystających z dróg publicznych wspomnianych zakazów, będą uprawnieni inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego, funkcjonariusze Policji, funkcjonariusze Straży Granicznej, funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, osoby działające w imieniu zarządcy drogi, z wyjątkiem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz strażnicy gminni (miejscy). Naruszenie zakazów albo przekroczenie dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej, zagrożone będzie karą pieniężną w wysokości od 3 do 20 tys. zł.

W art. 2 noweli zaproponowano zmiany w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Polegają one na uzupełnieniu regulacji kodeksowej w zakresie przesłanek wznowieniowych, tak aby orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej mogło stanowić podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, jeśli miało wpływ na decyzję ostateczną. Przepisy mają zapobiec konieczności każdorazowego regulowania w przyszłości kwestii ewentualnego wzruszenia decyzji ostatecznych, które wydane zostały na podstawie krajowych przepisów uznanych przez TSUE za niezgodne z prawem unijnym. Ze zmianą Kodeksu postępowania administracyjnego związana jest nowelizacja ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 4).

W art. 3 noweli przewidziano zmiany w ustawie z dnia 20 czerwca 1990 r. – Prawo o ruchu drogowym. Wynikają one z korekt proponowanych w ustawie o drogach publicznych i dotyczą przede wszystkim modyfikacji definicji pojazdu nienormatywnego oraz zmian w zakresie zasad wydawania zezwoleń na przejazd pojazdu nienormatywnego i kar za przejazd takich pojazdów.

W art. 5 noweli przewiduje się wprowadzenie w dotychczasowym art. 24 w ust. 1 w pkt 3 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych dodatkowego

kryterium oceny wniosków o dofinansowanie z Funduszu Dróg Samorządowych – dostosowania drogi do ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa uchwalona przez Sejm na 21. posiedzeniu w dniu 27 listopada br. pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 719, wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 28 października 2020 r.). Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu, a następnie do Komisji Infrastruktury. Po przeprowadzeniu II czytania niezwłocznie przystąpiono do III czytania.

Za przyjęciem ustawy głosowało 442 posłów, przy 12 głosach przeciw i braku głosów wstrzymujących się.

## **III. Uwagi**

- 1) Zgodnie z art. 41 ust. 11 ustawy o drogach publicznych, ustanowienie strefy obejmującej co najmniej dwie drogi publiczne lub ich odcinki, w której obowiązuje zakaz ruchu niektórych pojazdów, wymaga uzyskania zgody organów zarządzających drogami i ruchem na drogach publicznych lub ich odcinkach, które mają znajdować się w tej strefie.

Z przepisu nie wynika w sposób jednoznaczny, z którymi podmiotami należy uzgodnić ustanowienie strefy.

*w art. 1 w pkt 2, w art. 41 w ust. 11 wyrazy „wymaga uzyskania zgody organów zarządzających drogami i ruchem na drogach publicznych lub ich odcinkach” zastępuje się wyrazami „wymaga uzyskania zgody zarządców dróg i organów właściwych do zarządzania ruchem na drogach publicznych lub ich odcinkach”;*

- 2) Art. 41d ust. 8 ustawy o drogach publicznych upoważnia komendanta straży gminnej (miejskiej), do wydawania decyzji administracyjnych o nałożeniu kary pieniężnej. Wydaje się, że w świetle art. 39 ustawy o samorządzie gminnym, komendant straży, podobnie jak inni pracownicy samorządowi zatrudnieni w gminnych jednostkach

organizacyjnych, mogą wydawać decyzje tylko z upoważnienia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

*Propozycja poprawki*

w art. 1 w pkt 3, w art. 41d w ust. 8 wyrazy „wydaje ponadto właściwy ze względu na miejsce przeprowadzanej kontroli komendant straży gminnej (miejskiej)” zastępuje się wyrazami „wydaje ponadto, z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwy ze względu na miejsce przeprowadzanej kontroli komendant straży gminnej (miejskiej)”;

- 3) Zgodnie z art. 41b ust. 1, po drogach publicznych o nawierzchni innej niż bitumiczna, betonowa, kamienna lub klinkierowa, w tym kostkowa lub płytowa, dopuszcza się wyłącznie ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 8 t. Przepis ten wprowadza w istocie zakaz ruchu po wskazanych drogach pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 8 t, przy czym nie wprowadza, jak w przypadku innych tego rodzaju zakazów, obowiązku oznaczania go znakiem drogowym. Oznacza to, że kierujący naruszający zakaz z art. 41b będą podlegali karom pieniężnym, mimo iż o zakazie nie wiedzieli.

*Propozycja poprawki*

w art. 1 w pkt 3:

a) w art. 41b:

– ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Po drogach publicznych o nawierzchni innej niż bitumiczna, betonowa, kamienna lub klinkierowa, w tym kostkowa lub płytowa, dopuszcza się, za pośrednictwem znaku drogowego, wyłącznie ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 8 t.”,

– w ust. 4 po wyrazach „za pośrednictwem znaku drogowego” dodaje się wyrazy „, o którym mowa w ust. 1”

b) w art. 41e wyrazy „art. 41 ust. 3 pkt 1 i ust. 15 oraz w art. 41a ust. 2” zastępuje się wyrazami „art. 41 ust. 3 pkt 1 i ust. 15, w art. 41a ust. 2 oraz w art. 41b ust. 1 i 4”;

- 4) W myśl art. 41d ust. 13 ustawy o drogach publicznych, środki z kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, zgromadzone na rachunku, o którym mowa w ust. 12, są przekazywane w terminie 7 dni od dnia uiszczenia tej kary do budżetu jednostki samorządu

terytorialnego, w zarządzaniu której znajduje się droga publiczna lub jej odcinek, na których stwierdzono naruszenie zakazu (...).

Określenie „jednostka samorządu terytorialnego, w zarządzaniu której znajduje się droga”, może oznaczać zarządcę drogi albo organ zarządzający ruchem na drodze.

*Propozycja poprawki*

w art. 1 w pkt 3, w art. 41d w ust. 13 wyrazy „jednostki samorządu terytorialnego, w zarządzaniu której znajduje się droga publiczna lub jej odcinek” zastępuje się wyrazami „jednostki samorządu terytorialnego będącej zarządcą drogi publicznej lub jej odcinka”;

- 5) W art. 5 noweli zaproponowano zmianę w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych. Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw, również będąca przedmiotem prac Senatu, modyfikuje ustawę o Funduszu Dróg Samorządowych m.in. w ten sposób, że zmienia jej tytuł, na „ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg”. Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia. Z kolei opiniowana nowela ma 60-dniowe vacatio legis. Ponieważ istnieje duże prawdopodobieństwo, iż zmiana z niej wynikająca trafi już do ustawy o nowym tytule, należy rozważyć przyjęcie następującej poprawki.

*Propozycja poprawki*

w art. 5 wyrazy „W ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1430 i 1747)” zastępuje się wyrazami „W ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, 1747 i ....)”;

#### **IV. Poprawki techniczno-legislacyjne**

- 1) w art. 1 w pkt 1, w art. 41 w ust. 1 po wyrazach „z wyjątkiem” dodaje się wyrazy „określonym w”;
- 2) w art. 18 w ust. 9 w pkt 2 oraz w art. 19 w ust. 7 w pkt 2 wyrazy „art. 64g ust. 1 pkt 3” zastępuje się wyrazami „art. 64g ust. 2”.

*Maciej Telec*

*Główny legislator*