



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 1 października 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych
ustaw**

(druk nr 498)

I. Cel i przedmiot ustawy

Podstawowym założeniem ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw jest transpozycja do polskiego prawodawstwa dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/645 z dnia 18 kwietnia 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2003/59/WE w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób oraz dyrektywę 2006/126/WE w sprawie praw jazdy (Dz. Urz. UE L 112 z 02.05.2018, str. 29).

Zmiany dotyczą w szczególności szkolenia osób zamierzających wykonywać lub wykonujących przewóz drogowy na stanowisku kierowcy, nadzoru nad ośrodkami szkolenia oraz dostosowania obiegu dokumentów i danych o prowadzonych szkoleniach do wymagań określonych w dyrektywie 2006/126/WE.

Ustawa zakłada nowelizację:

- ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym,
- ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym,
- ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy,
- ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami,
- ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw,

- ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw,
- ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw,
- ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych.

W porównaniu do dotychczasowego stanu prawnego, w ustawie zaproponowano przede wszystkim:

- doprecyzowanie i rozszerzenie katalogu wyjątków, do których nie stosuje się przepisów 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, zmieniającej rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 oraz dyrektywę Rady 91/439/EWG i uchylającą dyrektywę Rady 76/914/EWG,
- przyjęcie nowego dokumentu - karty kwalifikacji kierowcy, potwierdzającej uprawnienia kierowcy do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy, któremu nie można wydać prawa jazdy z wpisem kodu 95,
- wprowadzenie systemu wymiany informacji o wydanych i cofniętych świadectwach kwalifikacji kierowcy,
- ustanowienie profilu kierowcy zawodowego - zestawu danych identyfikujących i opisujących osobę ubiegającą się o wpis w prawie jazdy kodu 95, wydanie karty kwalifikacji kierowcy i świadectwa kwalifikacji zawodowej, wykonanie badań lekarskich i psychologicznych, utworzonego, udostępnionego, aktualizowanego i archiwizowanego w systemie teleinformatycznym,
- rozszerzenie instytucji zawieszenia uprawnień do kierowania pojazdami i ograniczenie przypadków stosowania skierowań kierowców na badania lub kursy,
- obniżenie do 21 lat granicy wieku uprawniającej osoby, które uzyskały kwalifikację wstępną przyspieszoną, do kierowania pojazdami określonymi w prawie jazdy kategorii D i D+E (dotychczas jest to granica 23 lat lub 21 lat, przy czym taka osoba może kierować wyłącznie pojazdami wykonującymi regularne przewozy osób na liniach komunikacyjnych na trasie nieprzekraczającej 50 km).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony przez Radę Ministrów w dniu 25 sierpnia 2021 r. (druk sejmowy nr 1508). Prezes Rady Ministrów zadeklarował, że projekt ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Jego pierwsze czytanie miało miejsce w Komisji Infrastruktury. W drugim czytaniu posłowie zgłosili do projektu 4 poprawki, spośród których poparcie znalazła jedna.

Za przyjęciem ustawy głosowało 436 posłów, przy 4 głosach przeciw i 6 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 1 w pkt 2 w lit. c noweli, w zmianie dotyczącej art. 39a ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o transporcie drogowym użyto określenia „pojazd kontrolowany”. Ustawa zmieniana już posługuje się identycznym pojęciem, rozumiejąc pod nim pojazd poddawany kontroli drogowej.

Zważywszy, że takim samym określeniom nie wolno nadawać różnych znaczeń, w szczególności zaś w tym samym akcie prawnym, a nie było zapewne założeniem ustawodawcy zwolnienie od niektórych wymagań kierowców pojazdów poddawanych kontroli drogowej przez siły zbrojne, należy rozważyć korektę analizowanych przepisów.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 2 w lit. c, w ust. 3 pkt 2 i 3 otrzymują brzmienie:

- „2) wykorzystywanego przez siły zbrojne lub pozostającego w ich dyspozycji, gdy przewóz jest wykonywany w związku z zadaniami powierzonymi siłom zbrojnym;
 - 3) wykorzystywanego przez formacje obrony cywilnej, jednostki ochrony przeciwpożarowej lub jednostki odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa lub porządku publicznego lub pozostającego w ich dyspozycji, gdy przewóz jest wykonywany w związku z zadaniami powierzonymi tym służbom;”;
2. W art. 1 w pkt 2 w lit. c noweli, w zmianie do art. 39a ust. 3 pkt 6, 7 i 8 ustawy o transporcie drogowym użyto określeń „handlowy przewóz drogowy” oraz „niehandlowy przewóz drogowy”. Ustawa zmieniana posługuje się pojęciami zarobkowego oraz

niezarobkowego przewozu drogowego. Poniższa propozycja poprawki zmierza do zapewnienia ustawie spójności terminologicznej oraz uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z wprowadzeniem do ustawy nieznanymi jej dotychczas pojęć.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 2 w lit. c, w ust. 3:

a) w pkt 6 wyraz „niehandlowego” zastępuje się wyrazem „niezarobkowego”,

b) w pkt 7 w części wspólnej „handlowego” zastępuje się wyrazem „zarobkowego”,

c) w pkt 8 wyraz „niehandlowego” zastępuje się wyrazem „niezarobkowego”;

3. W art. 1 w pkt 4 w lit. b w tiret pierwszym skreśla się nieaktualną już metrykę promulgacyjną.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 4 w lit. b w tiret pierwszym wyrazy „(Dz. U. z 2019 r. poz. 1148, 1078, 1287, 1680, 1681 i 1818)” zastępuje się wyrazami „(Dz. U. z 2020 r. poz. 910 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 4, 619 i 762)”;

4. W art. 1 w pkt 4 w lit. c w tiret pierwszym noweli wyrazy „dla których” powinny jak się wydaje zostać zastąpione przez wyrazy „dla którego”, tak jak w lit. b, ponieważ chodzi o podstawę programową dla zawodu.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 4 w lit. c w tiret pierwszym wyrazy „dla których” zastępuje się wyrazami „dla którego”;

5. W art. 2 noweli wprowadza się do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym pojęcie „profil kierowcy zawodowego”. Określenie to wymaga zdefiniowania, analogicznie do już stosowanego w tej ustawie określenia „profil kandydata na kierowcę”.

Definicję taką można zamieścić w sposób, w jaki sprecyzowano określenie „profil kandydata na kierowcę” albo stosując metodę użytą w art. 1 w pkt. 4 w lit. a noweli, na potrzeby ustawy o transporcie drogowym.

Propozycja poprawki

w art. 2 przed pkt 1 dodaje się pkt... w brzmieniu:

„...”) w art. 2 po pkt 21a dodaje się pkt 21b w brzmieniu:

„21b) profil kierowcy zawodowego - profil kierowcy zawodowego w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami;”;

albo

w art. 2 w pkt 3 w lit. c w tiret drugim, w pkt. 2 po wyrazach „profilu kierowcy zawodowego” dodaje się wyrazy „, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami”

6. W art. 2 pkt 3 noweli dotyczącej zmiany w Prawie o ruchu drogowym, w art. 100aa ust. 1 pkt 7 posłużono się określeniem „badania profilaktyczne, o których mowa w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy”. Kodeks pracy nie zna takiego pojęcia, stanowi natomiast o badaniach wstępnych, okresowych i kontrolnych albo łącznie o badaniach lekarskich.

Pojęcie badań profilaktycznych rozumianych jako wstępne, okresowe i kontrolne badania lekarskie pracowników, o których mowa w Kodeksie pracy, wprowadza rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy. W ustawie nie należy jednak posługiwać się określeniami stosowanymi w akcie rangi podustawowej.

Poza kwestiami natury formalnoprawnej, adresat analizowanej normy, wbrew temu co ona stanowi, nie odnajdzie w Kodeksie pracy żadnego odniesienia do badań profilaktycznych.

Podobną konstrukcję zastosowano w kilku innych przepisach.

Propozycja poprawki

- 1) w art. 2 w pkt 3 w lit. a w tiret trzecim, w pkt 7 wyrazy „wykonywania badań profilaktycznych, o których mowa w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy” zastępuje się wyrazami „wykonywania badań lekarskich, o których mowa w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy”;
- 2) w art. 3:
 - a) w ust. 5 wyrazy „przeprowadzania badań profilaktycznych, o których mowa w przepisach Kodeksu pracy” zastępuje się wyrazami „wykonywania badań lekarskich przewidzianych w Kodeksie pracy”,

b) w ust. 6 wyrazy „przeprowadzania badań profilaktycznych” zastępuje się wyrazami „wykonywania badań lekarskich przewidzianych w Kodeksie pracy”;

3) w art. 4:

a) po pkt 12 dodaje się pkt 12a w brzmieniu:

„12a) w art. 34 w ust. 1 wyrazy „prawo do wykonywania badań profilaktycznych, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy” zastępuje się wyrazami „prawo do wykonywania badań lekarskich, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy”;

b) w pkt 23 w lit. b, w pkt 7 oraz w lit. c, w ust. 3a wyrazy „badań profilaktycznych” zastępuje się wyrazami „badań lekarskich”;

7. W art. 4 w pkt 1 noweli dodaje się do ustawy o kierujących pojazdami definicję profilu kierowcy zawodowego. Należy przez to rozumieć zestaw danych identyfikujących i opisujących m.in. **osobę ubiegającą się o (...) wykonanie badań lekarskich i psychologicznych**, utworzony, udostępniany, aktualizowany i archiwizowany w systemie teleinformatycznym.

Ratio legis było zapewne inne niż wynikające z literalnego brzmienia tego przepisu. Jeśli chodziło o to, aby profil kierowcy zawierał informację o wykonaniu badań, należy rozważyć poprawkę.

Propozycja poprawki

w art. 4 w pkt 1, w pkt 4 wyrazy „wykonanie badań lekarskich i psychologicznych” zastępuje się wyrazami „zawierający informację o wykonaniu badań lekarskich i psychologicznych”;

8. W art. 4 w pkt 11 w lit. a noweli zaproponowano zmianę w art. 20 ustawy o kierujących pojazdami polegającą na dodaniu przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia. W nowym ust. 2b pkt 1 wskazano jako wytyczną dotyczącą treści aktu wykonawczego konieczność uwzględnienia obowiązujących w tym zakresie przepisów Unii Europejskiej.

Wytyczna taka ma charakter pozorny, ponieważ jest oczywiste, że przy wydawaniu każdego krajowego aktu prawnego należy uwzględniać obowiązujące w tym zakresie prawodawstwo unijne.

Dodatkowo, brak takiej wytycznej w szeregu innych przepisów upoważniających może powodować w przyszłości problemy interpretacyjne.

Propozycja poprawki

w art. 4 w pkt 11, w ust. 2b skreśla się pkt 1;

9. W art. 4 w pkt 29 noweli zmienia się art. 99 ust. 1 i 2 ustawy o kierujących pojazdami. W kontekście tych zmian niezbędna jest jednak korekta również ust. 3 w art. 99, ponieważ przepis ten po zmianie w ust. 1 zawiera nieprawidłowe odesłania.

Propozycja poprawki

w art. 4 w pkt 29 w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „w art. 99 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie” zastępuje się wyrazami „w art. 99 ust. 1–3 otrzymują brzmienie” oraz dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Starosta przekazuje administratorowi danych i informacji zgromadzonych w ewidencji informację o wydaniu skierowania na badania i przeprowadzeniu badań, o których mowa w ust. 1 pkt 2”;

10. W art. 4 w pkt 30 noweli, w art. 101 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami mowa jest o osobie obowiązanej do ukończenia kursu reedukacyjnego, o którym mowa w art. 98a ust. 1 pkt 2. W przepisie tym pominięto odesłanie do art. 98a ust. 3 również stanowiącego o obowiązku ukończenia takiego kursu. Jeżeli nie był to zamierzony zabieg legislacyjny, przepis należy uzupełnić.

Propozycja poprawki

w art. 4 w pkt 30, w art. 101 w ust. 3 wyrazy „kursu reedukacyjnego, o którym mowa w art. 98a ust. 1 pkt 2” zastępuje się wyrazami „kursu reedukacyjnego, o którym mowa w art. 98a ust. 1 pkt 2 lub ust. 3”;

11. W art. 12 noweli określono zasady prowadzenia ośrodków szkoleń kierowców po dniu wejścia w życie aktu wykonawczego, wydanego na podstawie art. 39i ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

Norma prawna w takim kształcie pozostaje w sprzeczności z podstawową dyrektywą konstruowania przepisów przejściowych, w myśl której w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych (§ 30 Zasad techniki prawodawczej).

Innymi słowy, przepis przejściowy do ustawy określa wpływ na dotychczasowe stosunki prawne tej właśnie ustawy, a nie wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych.

Rozporządzenia powinny mieć bowiem własne przepisy przejściowe, zgodne z przepisami przejściowymi zawartymi w ustawie.

Analizowany przepis, gdyby miał respektować zasadę ochrony praw nabytych i interesów w toku, powinien stanowić, iż do szkoleń prowadzonych przez przedsiębiorców wpisanych do właściwych rejestrów przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, **rozpoczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy**, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Z kolei przepis przejściowy będący zmodyfikowanym odpowiednikiem art. 12 noweli w brzmieniu przyjętym przez Sejm, powinien się znaleźć w nowym akcie wykonawczym wydanym na podstawie art. 39i ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

12. Zgodnie z art. 33 pkt 7 noweli, wejście w życie wymienionych tam przepisów ma wynikać z komunikatu, o którym mowa w art. 14 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 7. Wejście w życie tych przepisów nie będzie jednak wynikało z komunikatu, natomiast nastąpi z dniem określonym w tym komunikacie.

Propozycja poprawki

w art. 33 w pkt 7 wyrazy „których wejście w życie wynika z komunikatu” zastępuje się wyrazami „które wchodzi w życie z dniem określonym w komunikacie”;

Maciej Telec

Główny legislator