



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 4 stycznia 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym, ustawy o czasie pracy
kierowców oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 600)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa o zmianie ustawy o transporcie drogowym, ustawy o czasie pracy kierowców oraz niektórych innych ustaw, zakłada zmianę przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców, ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych oraz ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o tachografach.

Podstawowym założeniem ustawy jest transpozycja do polskiego porządku prawnego art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1057 z dnia 15 lipca 2020 r. ustanawiającej przepisy szczególne w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego oraz zmieniającej dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania przepisów oraz rozporządzenie (UE) nr 1024/2012, stanowiącej jeden z aktów wchodzących w skład tzw. Pakietu Mobilności I.

Dyrektywa weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2020 r. Państwa członkowskie są obowiązane do wprowadzenia środków niezbędnych do jej wykonania do dnia 2 lutego 2022 r. Zgodnie z motywem 1 dyrektywy (UE) 2020/1057 zmierza ona do utworzenia bezpiecznego, efektywnego i społecznie odpowiedzialnego sektora transportu drogowego. Ponadto celem dyrektywy jest zapewnienie równowagi między poprawą warunków socjalnych i warunków pracy kierowców, a zwiększeniem swobody świadczenia usług transportu drogowego w oparciu o uczciwą konkurencję między krajowymi i zagranicznymi

przewoźnikami, co w konsekwencji powinno przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania rynku transportu drogowego w Unii Europejskiej (motyw 3 dyrektywy (UE) 2020/1057).

Ustawa ma także zapewnić stosowanie przepisów:

- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1054 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów (Dz. Urz. UE L 249 z 31.07.2020, str. 1), zwanego dalej „rozporządzeniem (UE) 2020/1054”,
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym (Dz. Urz. UE L 249 z 31.07.2020, str. 17), zwanego dalej „rozporządzeniem (UE) 2020/1055”.

Ustawa wprowadza zmiany w zakresie postępowania administracyjnego w przedmiocie badania dobrej reputacji oraz wydawania świadectw kierowcy również w stosunku do kierowców niebędących obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej, zatrudnionych przez przedsiębiorcę mającego siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wykonującego międzynarodowy transport drogowy rzeczy pojazdami samochodowymi o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 2.5 tony i nieprzekraczającej 3.5 tony.

Zgodnie z dotychczasowym art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy, jej przepisów nie stosuje się do przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi lub zespołami pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony w transporcie drogowym rzeczy oraz niezarobkowym przewozie drogowym rzeczy.

W noweli zaproponowano, aby przepisów ustawy nie stosowało się do przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi lub zespołami pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony w krajowym transporcie drogowym rzeczy, w przypadku gdy przedsiębiorca wykonuje wyłącznie krajowy transport drogowy rzeczy, w niezarobkowym przewozie drogowym rzeczy, a także o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 2,5 tony w transporcie drogowym rzeczy.

W art. 1 w pkt 4 noweli zmodyfikowano definicję bazy eksploatacyjnej. Będzie to miejsce przystosowane do prowadzenia działalności transportowej w sposób zorganizowany i

ciągły:

- a) którego wielkość jest dostosowana do co najmniej połowy liczby pojazdów będących w dyspozycji przewoźnika drogowego; ponadto w przypadku posiadania kilku baz eksploatacyjnych łączna ich wielkość powinna być dostosowana do co najmniej połowy liczby pojazdów będących w dyspozycji przewoźnika,
- b) w skład którego wchodzi co najmniej jeden z następujących elementów: miejsce postojowe, miejsce załadunku, rozładunku lub łączenia ładunków, miejsce konserwacji lub naprawy pojazdów.

W art. 1 pkt 5 lit. b noweli rozszerzono katalog przestępstw w zakresie spełnienia wymogu dobrej reputacji przedsiębiorcy, o przestępstwa z dziedziny prawa podatkowego. Jednocześnie do katalogu przestępstw wykluczających możliwość podjęcia działalności transportowej dodano niektóre przepisy dotyczące handlu narkotykami wymienione w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.

W przypadku, gdy do skazania doszłoby poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, za przestępstwa w dziedzinach określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009 w zakresie spełniania wymogu dobrej reputacji uzna się przestępstwa odpowiadające znamionom przestępstw wymienionych w polskich ustawach karnych.

Rozporządzenie (WE) nr 2020/1055 wprowadziło obowiązek uzyskania dokumentu potwierdzającego spełnienie warunków dostępu do zawodu przewoźnika drogowego i rynku dla przedsiębiorców wykorzystujących w swojej działalności przewozowej pojazdy, które są przeznaczone wyłącznie do przewozu rzeczy i których dopuszczalna masa całkowita przekracza 2,5 tony, ale nie przekracza 3,5 tony. W ustawie założono, że takie uprawnienie będzie wydawał starosta właściwy dla siedziby przedsiębiorcy określonej we właściwym rejestrze, a w przypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi – adresu stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej określonego w Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG).

W przypadku ubiegania się o licencję wspólnotową przedsiębiorca będzie mógł również występować o zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego do Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

Na podstawie art. 7a ust. 8 ustawy o transporcie drogowym, po uzyskaniu zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego przedsiębiorca przedkładać ma do organu udzielającego zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego oświadczenie o liczbie osób zatrudnionych na dzień 31 grudnia poprzedniego roku oraz informację o średniej

arytmetycznej liczbie wszystkich kierowców wykonujących operacje transportowe dla przedsiębiorcy.

W art. 1 w pkt 10 noweli, do środków rehabilitacyjnych umożliwiających odzyskanie przez przedsiębiorcę dobrej reputacji dodano zatarcie skazania za przestępstwa w dziedzinach określonych w art. 6 ust. 1 lit. b rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, popełnione w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz zatarcie skazania za przestępstwa w dziedzinach określonych w art. 6 ust. 1 lit. a rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, popełnione poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 1 w pkt 15 noweli określono procedurę przywrócenia zarządzającemu transportem dobrej reputacji poprzez odbycie szkolenia lub zdanie egzaminu. Egzamin w celu odzyskania przez zarządzającego transportem dobrej reputacji będzie tożsamy z egzaminem na certyfikat kompetencji zawodowych w transporcie drogowym. Szkolenie będzie prowadził ośrodek przeprowadzający szkolenia na kwalifikacje kierowców zawodowych.

W art. 1 w pkt 19 noweli założono, że w przypadku popełnienia bardzo poważnego naruszenia dotyczącego świadectwa kierowcy w tym samym roku kalendarzowym, określonego w załączniku I do rozporządzenia Komisji (UE) 2016/403, właściwy organ cofa, w drodze decyzji administracyjnej, 1 wypis z licencji wspólnotowej na okres 6 miesięcy i zawiesza wydawanie nowych świadectw kierowców przez okres 30 dni. Analogicznej zmiany dokonano w art. 32f ust. 3 ustawy o transporcie drogowym. Korekty takie mają na celu złagodzenie obecnie obowiązujących przepisów.

W art. 1 pkt 27 w lit. b noweli przewidziano rozszerzenie kompetencji kontrolnych Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie możliwości żądania i badania dokumentów dotyczących głównej działalności przedsiębiorcy.

W art. 1 w pkt 29 noweli obniżono dla kandydatów na stanowisko inspektora Inspekcji Transportu Drogowego próg minimalnego wieku, z 25 do 23 lat.

Na podstawie art. 87 ust. 6 ustawy o transporcie drogowym, podczas kontroli drogowej kierowca będzie mógł kontaktować się z siedzibą przedsiębiorcy, na rzecz którego wykonuje przewóz, jego zarządzającym transportem lub inną osobą lub podmiotem, aby przed zakończeniem kontroli drogowej przedstawić wszelkie dowody, których obecności nie stwierdzono w pojeździe.

W art. 1 w pkt 39 – 41 noweli zaproponowano zmiany w załącznikach zawierających wykaz naruszeń obowiązków lub warunków przewozu drogowego oraz odpowiadające im

kary pieniężne.

W art. 2 noweli zaproponowano zmiany w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców.

W art. 2 w pkt 1 noweli zmieniono definicję podróży służbowej w ten sposób, aby za taką podróż było uznawane tylko zadanie służbowe wykonywane w ramach krajowych przewozów drogowych.

W art. 2 w pkt 2 noweli doprecyzowano, że w przypadku gdy praca jest wykonywana w porze nocnej, czas pracy kierowcy nie może przekraczać 10 godzin między dwoma kolejnymi okresami dziennego odpoczynku albo dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku.

Z kolei kierowcy wykonującemu krajowe przewozy drogowe w podróży służbowej przysługiwać mają należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3–5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony przez Radę Ministrów w dniu 8 grudnia 2021 r. (druk sejmowy nr 1835).

Jego pierwsze czytanie miało miejsce w Komisji Infrastruktury. W drugim czytaniu posłowie zgłosili do projektu: wniosek o odrzucenie w całości oraz 6 poprawek. Zarówno wniosek jak i poprawki nie znalazły poparcia w trzecim czytaniu.

Za przyjęciem ustawy głosowało 402 posłów, przy 12 głosach przeciw i 29 wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 1 w pkt 6, 7 i 12 noweli używa się skrótów KRS oraz CEIDG, podczas gdy ustawa o transporcie drogowym posługuje się pełnymi nazwami Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) oraz Krajowego Rejestru Sądowego (KRS).

Propozycja poprawki

w art. 1:

- a) w pkt 6 w lit. a oraz b wyrazy „rejestrze przedsiębiorców w KRS, a w przypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi – adresu stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej określonego w CEIDG” zastępuje się wyrazami „rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS), a w przypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi – adresu stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej określonego w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG),
- b) w pkt 7 w lit. a w tiret pierwszym, w pkt 1 wyrazy „rejestrze przedsiębiorców w KRS albo w przypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi – adres stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej określonego w CEIDG” zastępuje się wyrazami „rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) albo w przypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi – adres stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej określonego w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG)”,
- c) w pkt 12 w lit. a wyrazy „rejestrze przedsiębiorców w KRS, a w przypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi – adresu stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej określonego w CEIDG” zastępuje się wyrazami „rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS), a w przypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi – adres stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej określonego w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG)”;

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w art. 33 ust. 8 ustawy o transporcie drogowym mowa jest o właściwym dla siedziby przedsiębiorcy staroście, które to określenie w kontekście powyższych zmian również wydaje się wymagać korekty.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 20 po wyrazach „w art. 33” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako pkt 1 oraz dodaje się pkt 2 w brzmieniu:

- „2) w ust. 8 wyrazy „właściwy dla siedziby przedsiębiorcy starosta na czas nieokreślony” zastępuje się wyrazami „starosta właściwy dla siedziby przedsiębiorcy określonej w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS), a w przypadku przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną – adresu stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej określonego w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), na czas nieokreślony”;

2. W art. 1 w pkt 40 noweli zaproponowano zmianę pkt 1. 8 w załączniku nr 3 do ustawy o transporcie drogowym, zgodnie z którą uzależnienie wynagrodzenia kierowcy od liczby przejechanych kilometrów, szybkości dostawy lub ilości przewiezionego ładunku, jeżeli ich stosowanie mogłoby zagrażać bezpieczeństwu na drogach lub zachęcać do naruszenia przepisów rozporządzenia (WE) nr 561/2006 będzie zagrożone karą pieniężną w wysokości 8 tys. zł – **od każdego kierowcy**.

Dotychczas ustawa nakazuje naliczać kary pieniężne za podobne naruszenia **za każdego kierowcę**.

Wprowadzenie w tym zakresie innego pojęcia pozostawia otwartym pytanie o intencję ustawodawcy, ponieważ literalna wykładnia normy prawnej wynikającej z analizowanego przepisu prowadzi do wniosku, że kara ma być pobierana od kierowcy, a nie od przedsiębiorcy, za każdego kierowcę.

Jeżeli ratio legis było inne, należy przyjąć odpowiednią poprawkę.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 40, w lit. a w tiret czwartym, w pkt 1.8 wyrazy „od każdego kierowcy” zastępuje się wyrazami „za każdego kierowcę”;

3. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o czasie pracy kierowców (art. 2 pkt 6 noweli), warunki wynagradzania kierowców nie mogą przewidywać składników wynagrodzenia, których wysokość jest uzależniona od liczby przejechanych kilometrów, szybkości dostawy lub ilości przewiezionego ładunku, jeżeli ich stosowanie mogłoby zagrażać bezpieczeństwu na drogach lub zachęcać do naruszania przepisów rozporządzenia (WE) nr 561/2006.

W myśl art. 26 ust. 1, przepis ust. 1 stosuje się do kierowców, o których mowa w art. 1 pkt 1a i 1b ustawy o czasie pracy kierowców.

Art. 1 pkt 1a i 1b stanowią o przedsiębiorcach osobiście wykonujących przewozy drogowe oraz o osobach niezatrudnionych przez przedsiębiorcę, lecz osobiście wykonujących przewozy na jego rzecz.

Wykładnia art. 26 ust. 2 ustawy o czasie pracy kierowców w związku z jej art. 1 pkt 1a i 1b prowadzi do wniosku, że zakaz z art. 26 ust. 1 dotyczy tylko osób wymienionych w art. 1 pkt 1a i 1b (nawiasem mówiąc nie ma tam mowy o kierowcach), natomiast nie obejmuje podstawowej grupy adresatów ustawy wymienionych w art. 26 - kierowców wykonujących przewóz drogowy, zatrudnionych na podstawie stosunku pracy.

Jeżeli nie było to założeniem ustawodawcy, należy rozważyć przyjęcie poprawki.

Propozycja poprawki

w art. 2 w pkt 6, w art. 26 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Przepis ust. 1 stosuje się także do przedsiębiorców, o których mowa w art. 1 pkt 1a oraz osób, o których mowa w art. 1 pkt 1b.”;

4. W art. 5 w ust. 2 noweli nakazuje się stosować do postępowań administracyjnych w zakresie spełniania wymogu dobrej reputacji, o których mowa w art. 7d ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy z dnia wszczęcia postępowania administracyjnego.

W pozostałych jednostkach redakcyjnych w art. 7 mowa jest o stosowaniu do postępowań wszczętych i niezakończonych, przepisów dotychczasowych.

W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych, terminologię tę należy ujednolicić.

Propozycja poprawki

w art. 5 w ust. 2 wyrazy „przepisy z dnia wszczęcia postępowania administracyjnego” zastępuje się wyrazami „przepisy dotychczasowe”;

5. Zgodnie z art. 5 ust. 5, przedsiębiorcy posiadający zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, **oraz wydane w postępowaniu administracyjnym w zakresie zezwoleń i licencji, o których mowa w art. 7a ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy**, mają obowiązek dostosować się do wymagań w zakresie bazy eksploatacyjnej, o której mowa w art. 4 pkt 21a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie do dnia 1 stycznia 2023 r.

Przepis ten jest w zaznaczonej części niezrozumiały i wymaga doprecyzowania.

Propozycja poprawki

w art. 5 w ust. 5 wyrazy „Przedsiębiorcy posiadający zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, oraz wydane w postępowaniu administracyjnym w zakresie zezwoleń i licencji, o których mowa w art. 7a ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy” zastępuje się wyrazami

„Przedsiębiorcy posiadający zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie art. 5 lub art. 7a ustawy zmienianej w art. 1”

Maciej Telec

Główny legislator