

Obserwacja procesu legislacyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym

<http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12269356>

Projekt tworzony jest w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów wpisany został 6 lutego 2015 roku. Jako osobę odpowiedzialną za opracowanie projektu wskazano sekretarza stanu Zbigniewa Rynasiewicza. Pisma dotyczące procesu legislacyjnego podpisywali sekretarz stanu Zbigniew Rynasiewicz, podsekretarz stanu Marceli Niezgodna oraz podsekretarz stanu Waldemar Sługocki.

Projekt jest objęty naszym monitoringiem od 10 marca 2015 roku.

W uzasadnieniu do projektu pisze się, że ma na celu realizację przepisów prawa europejskiego. Ma tworzyć podstawę do utworzenia Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorców Transportu Drogowego prowadzonego w systemie teleinformatycznym przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Zaplanowano, że rejestr zawierać będzie trzy ewidencje: (1) przedsiębiorców, którzy posiadają zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego; (2) poważnych naruszeń zasad dotyczących warunków wykonywania tego zawodu oraz (3) osób, które zostały uznane za niezdolne do kierowania operacjami transportowymi przedsiębiorcy do czasu przywrócenia dobrej reputacji.

W toku prac nad projektem okazało się, że propozycje zmian w nim zawarte wykraczają poza uregulowania wpływające z konieczności dostosowania się do prawa unijnego.

Najważniejsze spostrzeżenia poczynione w okresie od 10 marca do 6 maja 2015 roku:

- Projekt tworzony był bez uprzedniego przygotowania założeń. W uzasadnieniu i w OSRze w żaden sposób nie uzasadniono przyczyn podjęcia takiej decyzji. Wydaje się, że jest to przykład powszechnego działania w myśl zasady, że nad zakresem i sposobami implementacji prawa europejskiego nie ma potrzeby nadmiernego dyskusowania.
- Na platformie RPL pierwsze dokumenty umieszczono 16 lutego. Był to projekt ustawy oraz pisma otwierające proces konsultacji publicznych i uzgodnień. Dokumenty dotyczące opiniowania dołączono dzień później. Projekt ustawy z dokumentami towarzyszącymi udostępniono także w formacie umożliwiającej ich edycję.
- Zaproszenie do przedstawiania uwag w ramach **konsultacji publicznych** (z 13 lutego) skierowano do 12 podmiotów, przede wszystkim związków zawodowych i pracodawców zrzeszających przewoźników drogowych. **Na przedstawienie uwag dano 30 dni**, co jest terminem właściwym. Wbrew obowiązującemu od ponad roku Regulaminowi pracy Rady Ministrów konsultacje nazywane są „społecznymi”, a nie „publicznymi”. W liście nie zadano żadnych pytań, na które chciano by uzyskać odpowiedź. **A list zakończono stwierdzeniem „niezgłoszenie uwag w powyższym terminie będzie uznane za uzgodnienie projektu” – co jest niezgodne z treścią § 40 pkt. 4 Regulaminu**, który stanowi, że brak odpowiedzi od podmiotów poproszonych o przedstawienie uwag w przypadku konsultacji publicznych powinien być uznany „za rezygnację z przedstawienia stanowiska.”
- Projektu **nie umieszczono na rządowym portalu** konsultacji publicznych <http://konsultacje.gov.pl/> - co mogło być jedną z przyczyn otrzymania niewielkiej liczby uwag. Do 6 maja **opublikowano uwagi przesłane przez 9 podmiotów**. Wszystkie są krytyczne. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przewoźników Osobowych twierdzi, że proponowane rozwiązania pogorszą warunki prowadzenia ich działalności a także wskazuje, że **jeden z zapisów ma charakter korupcyjny**. Chodzi o propozycję, aby Główny Inspektor Transportu Drogowego przed wpisaniem przewoźnika do rejestru „poważnych naruszeń” poprosił starostę o opinię czy zaprzestanie działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę (w rezultacie wpisania do rejestru naruszeń) spowodowałoby poważne szkody dla gospodarki powiatu, np. wzrost bezrobocia. Obawa OSPO wydaje się być zasadną. Bardzo dużo uwag zgłosiła Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji, jednak wiele z nich nie odnosi się do zaproponowanych zmian. Są to propozycje wprowadzenia innych, dodatkowych ważnych dla członków Izby rozwiązań. Z podobnymi, rozszerzającymi propozycjami wystąpiła firma Uber. Krytycznie o większości zaproponowanych zmian wypowiedziały się także Związek Przedsiębiorców i Pracodawców oraz Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych zarzucając ministerstwu, że wprowadza niekorzystne dla przewoźników zmiany, zwłaszcza dotyczące sposobu nakładania kar, do wprowadzenia których nie obliguje go prawo Unii Europejskiej. Uwagi od dwu instytucji: Ogólnopolskiego Związku Pracodawców Transportu Drogowego (13.04.15) i Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” (03.04.15) wpłynęły po terminie zakończenia konsultacji. Z niezwykle krytycznego stanowiska Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” dowiadujemy się, że **20 marca odbyło się spotkanie przedstawicieli Związku z ministerem infrastruktury i rozwoju**, na którym miało dojść do złożenia obietnicy rozpatrzenia ich po terminie

przedstawionych uwag. Na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> nie umieszczono żadnych dokumentów dotyczących tego spotkania.

- Do 6 maja, czyli niemal 2 miesiące od zakończenia konsultacji publicznych nie opublikowano żadnych dokumentów będących odniesieniem się do otrzymanych uwag.

- Organ wnioskujący na przesłanie uwag w procesie uzgodnieniowym wyznaczył termin 7 dni. Zgodnie z art. 129 Regulaminu pracy Rady Ministrów „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.” W tym przypadku jako uzasadnienie dla „pilnego procedowania” projektu podano: „toczące się postępowanie formalne w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r.”. W uzasadnieniu wymienia się 5 aktów prawa europejskiego, które implementuje przedkładany 13 lutego 2015 r. projekt ustawy. 4 z nich pochodzą z 2009 roku, a piąte z 2010. Nasuwa się pytanie czy stosownych zmian nie należało przedstawić wcześniej? A co zatem idzie **czy pilny tryb procedowania projektu ma racjonalne uzasadnienie?** Podobne zastrzeżenie wyraził minister finansów w liście przesłanym w trakcie procesu uzgodnieniowego.

- W ramach procesu uzgodnieniowego uwagi przedstawiło 10 instytucji rządowych. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zauważa, że projekt wykracza poza tematykę objętą aktami prawa europejskiego i wskazuje na konieczność odnotowania tego faktu w Uzasadnieniu do projektu. Na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> do 6 maja umieszczono odpowiedzi MIR na uwagi zgłoszone przez 3 z 10 instytucji, a mianowicie: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwu Finansów i Ministerstwu Środowiska. 26 marca opublikowano zbiorcze zestawienie uwag przesłanych w ramach procedury uzgodnieniowej.

- W ramach procedury opiniowania 13 lutego poproszono Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego o pilne (w terminie 7 dni) zaopiniowanie projektu ustawy. Do 6 maja na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> nie zamieszczono stanowiska Komisji. W nowym OSRze (z 7.04.) przygotowanym po konferencji uzgodnieniowej stwierdza się, że Komisja wydała pozytywną opinię.

- Komisję uzgodnieniową zwołano na 30 marca. Pomimo posiadania już uwag od partnerów społecznych otrzymanych w trakcie trwania konsultacji publicznych zaproszone na nią zostały wyłącznie podmioty administracji rządowej (11). Uzgadniano wyłącznie ich stanowiska.

- Jak wynika z pisma ministra Rynasiewicza z 7 kwietnia w następstwie dyskusji odbytej podczas konferencji uzgodnieniowej przygotowano nowy projekt ustawy. Projekt datowany na 7 kwietnia ma zmieniony tytuł, który brzmi: **projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o systemie tachografów cyfrowych**. Zawiera zmiany zaproponowane wyłącznie przez instytucje rządowe. Nie wycofano się z zapisu uznanego przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przewoźników Osobowych za korupcyjogenny. **Na przedstawienie uwag do tej wersji projektu dano 2 dni.(!)** Na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> do 6 maja nie umieszczono żadnych uwag.

- 8 kwietnia podsekretarz stanu w MliR Marcei Niezgoda projekt ustawy w wersji z 7 kwietnia przesłał do sekretarza Komitetu do Spraw Europejskich przy MSZ z prośbą o rozpatrzenie. Podjęto decyzję, że nastąpi to 15 kwietnia. W zakładce „Komitet do Spraw Europejskich” jako stanowisko MSZ w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej umieszczono opinię z 5 marca dotyczącą pierwszej wersji projektu. Wskazywano w niej na liczne niezgodności. 10 kwietnia podsekretarz stanu w MliR Waldemar Ślugocki wysłał prośbę o **wycofanie projektu ustawy z porządku obrad Komitetu do Spraw Europejskich 15 kwietnia „w związku z wpływaniem nowych zasadniczych uwag strony społecznej ... w ramach konsultacji publicznych po terminie zgłaszania uwag [w rezultacie czego] zaszła konieczność dodatkowego skonsultowania projektu.”** W zakładce „Konsultacje publiczne” nie ma śladu o przeprowadzeniu dodatkowych konsultacji.

- 16 kwietnia podsekretarz stanu Marcei Niezgoda przesyła nowy, **trzeci projekt ustawy** datowany na 15 kwietnia celem rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich. Tytuł trzeciej wersji brzmi tak jak pierwszej - **projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym**. W liście przewodnim pisze się, że w nowej wersji **zostały uwzględnione „zasadne uwagi” KPRM, RCL i Ministerstwa Finansów** zgłoszone w trakcie 2-dniowych uzgodnień. **Nie ma nic o uwagach „strony społecznej”**. Podjęto decyzję, że Komitet rozpatrzy projekt na posiedzeniu 29 kwietnia. Tym razem jako opinię MSZ w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej umieszczono opinię z 10 kwietnia dotyczącą drugiej wersji projektu. Wskazywano w niej na ciągłe istnienie dwu niezgodności. Projekt z 15 kwietnia w stosunku do poprzednich **różni się przede wszystkim wycofaniem się z próby znowelizowania zapisów zawartych w rozdziale 11 „Kary pieniężne”** ustawy podstawowej. Oznacza to **częściowe uwzględnienie postulatów zgłaszanych przez organizacje reprezentujące transportowców w trakcie konsultacji publicznych**.

Projekt ten jest przykładem prowadzenia zadziwiającego dialogu z partnerami społecznymi. Sposób przeprowadzenia konferencji uzgodnieniowej oraz treść drugiej wersji projektu świadczył o pojęciu decyzji o nie braniu pod uwagę propozycji zgłaszanych w trakcie konsultacji publicznych. W międzyczasie (20.03.) dochodzi do nieudokumentowanego na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> spotkania przedstawicieli Ogólnopolskiego Związku Pracodawców Transportu Drogowego z minister infrastruktury i rozwoju, na którym miano złożyć obietnicę rozpatrzenia ich uwag przedstawionych po terminie. 21 dni po tym spotkaniu (10.04.) podsekretarz stanu w MliR prosi o wycofanie projektu ustawy z porządku obrad Komitetu do Spraw Europejskich „w związku z wpłynięciem nowych zasadniczych uwag strony społecznej ... w ramach konsultacji publicznych po terminie zgłaszania uwag [w rezultacie czego] zaszła konieczność dodatkowego skonsultowania projektu.” Pomimo tego, że nie ma żadnych dokumentów świadczących o tym, że do dodatkowych konsultacji doszło, 15 kwietnia przygotowany zostaje trzeci projekt ustawy uwzględniający część uwag partnerów społecznych znanych ministerstwu od ponad półtora miesiąca. Jednocześnie w liście przewodnim do tej wersji projektu pisze się jedynie, że zostały w niej uwzględnione „zasadne uwagi” KPRM, RCL i Ministerstwa Finansów.

- 30 kwietnia na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> umieszczono 3 pisma z uwagami przedstawionymi przez Ministerstwo Finansów (z 28 kwietnia) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (z 27 kwietnia) i Rządowe Centrum Legislacji (z 27 kwietnia) w związku z przekazaniem projektu do rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich. Uwagi Ministerstwa Finansów oraz Spraw Wewnętrznych dotyczyły głównie kwestii finansowania zmian zaproponowanych w projekcie z 15 kwietnia. RCL wskazuje na konieczność określenia na jaki czas i w jakim zakresie może nastąpić „czasowe cofnięcie części uwierzytelnionych wpisów z licencji wspólnotowej” oraz zwraca uwagę na to, że art.3. w obecnym brzmieniu, a dotyczący „spełniania wymogów dobrej reputacji” nie uwzględnia spraw będących w toku, „co **może skutkować naruszeniem konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa**”.

- **Komitet do Spraw Europejskich na posiedzeniu 29 kwietnia przyjął projekt ustawy w wersji z 15 kwietnia** uznając, że w/w uwagi nie dotyczą spraw prawa europejskiego i rozstrzygnięcie ich pozostawił Komitetowi Stałemu Rady Ministrów.

6 maja 2015
Grażyna Kopińska