

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 i podsekretarze stanu Marceli Niezgodna, Waldemar Sługocki, Irena Wendel oraz minister Maria Wasiak.

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.

Interesariusze w trakcie konsultacji wskazywali, że propozycje zmian zawarte w pierwszych wersjach projektu wykraczały poza uregulowania wypływające z konieczności dostosowania się do prawa unijnego. W toku prac nad projektem z większości tych propozycji się wycofano.

Projekt, który ma już siedem wersji niemal do końca procedowania nad nim na poziomie rządowym budził wiele zastrzeżeń przede wszystkim Rządowego Centrum Legislacji.

Do 25 września mimo tego, że praca nad projektem trwa już ponad 7 miesięcy rządowy etap nie został zakończony. Spowolnienie na ostatnim etapie prac dziwi tym bardziej, że niemal we wszystkich pismach MIR informował, że prosi o traktowanie projektu jako pilny ze względu na „toczące się postępowanie formalne w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r.” oraz że złożono zobowiązanie iż ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2016 r.

Projekt był poddany konsultacjom publicznym tylko raz, na bardzo wczesnym etapie. Konsultowano pierwszą wersję projektu, która w sposób zasadniczy różniła się wersji procedowanej przez Radę Ministrów. Żadna z pozostałych sześciu wersji nie była przedstawiona interesariuszom do zaopiniowania. W *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*¹, dokumencie rządowym opublikowanym w maju 2015 napisano: „Szeroko rozumiane konsultacje powinny być prowadzone przez administrację na każdym etapie podejmowania decyzji czy pracy nad projektowanym rozwiązaniem.” (str. 29)

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.
- 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 umożliwiającym 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 były 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

¹ zob. <http://www.mg.gov.pl/files/Wytyczne%20OW%20+%20s%C5%82owniczek%20po%20RM.pdf>

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. Jak wynika z informacji zamieszczonych w zestawieniu uwag na skutek sugestii MSZ zrezygnowano z wprowadzenia tego rozwiązania.

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 minister 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.**

- 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 pięć 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.

- Na **Komisję uzgodnieniową** (30 marca) pomimo posiadania już uwag od partnerów społecznych otrzymanych **w trakcie trwania konsultacji publicznych** zaproszono **wyłącznie podmioty administracji rządowej** (11). Uzgodniano 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.(!)** Przesławiły je RCL, KPRM, ABW i Ministerstwo Finansów, ale na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> w zakładce „Uzgodnienia” upubliczniono je dopiero 25 maja.

- 8 kwietnia podsekretarz stanu w MliR Marcei Niezgoda projekt ustawy w wersji z 7 kwietnia przesłał do sekretarz **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 Sługocki 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 ciągle 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 wpływaniem 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 „spełnienia 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.

Obserwacje poczynione w okresie od 11 maja do 25 września 2015 roku

- 15 maja i 30 czerwca upubliczniono dwa pisma przesłane przez Forum Związków Zawodowych – Branże Transportu Drogowego i Muncypalnego. Pierwsze pismo wysłano 24 kwietnia, czyli **43 dni po zakończeniu procesu konsultacji**. Związek odnosi się do treści projektu ustawy z 7 kwietnia, która nie była poddawana konsultacjom publicznym. Zapis (dotyczący pierwotnego art. 92, który mówił o karach nakładanych podczas jeden kontroli drogowej), którego modyfikacji domagają się autorzy listu w identycznym brzmieniu znajdował się także w wersji pierwszej (z 13 lutego) poddanej konsultacjom. Drugi list z 1 czerwca zaadresowany jest do premier Ewy Kopacz. Jest skargą na nieuwzględnienie postulatów z listu poprzedniego. Zawiera też stwierdzenie, że ustawa pisana była „pod dyktando przewoźników” oraz że „większość, żeby nie powiedzieć wszystkie uwagi przedsiębiorców zostały uwzględnione.” W ostatniej upublicznionej wersji projektu z 16 czerwca zapis zmieniający art. 92 został usunięty.

- Ministerstwo nie opublikowano indywidualnych odpowiedzi na otrzymane uwagi. Natomiast 30 czerwca upubliczniono **zestawienie uwag w formie tabeli** wraz z krótkim odniesieniem się do nich. W zestawieniu znalazło się 128 uwag. Ze skąpych komentarzy MliR wynika, że **większość uwag uwzględniono, często wycofując się z pierwotnego pomysłu**.

- Tego samego dnia upubliczniono też **raport z konsultacji**, który zabiera niecałe półtorej strony i **zawiera informację o tym do kogo skierowano prośbę o przedstawienie uwag, kto je przesłał oraz dopisek, że „omówienie ww. uwag zostało przedstawione w tabeli z załącznika do raportu”** (chodzi o powyżej omówioną tabelę). Zgodnie z *Wytocznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, dokumentem rządowym stanowiącym pomoc dla osób zaangażowanych w proces stanowienia prawa częścią raportu z konsultacji jest **omówienie wyników konsultacji** i zasięgnięcia opinii, które „powinno zawierać:

- wskazanie, ile czasu partnerzy społeczni mieli na odpowiedź i czy zgłaszali zastrzeżenia do procesu konsultacji,
- informację, czy i kiedy partnerzy społeczni otrzymali odpowiedź zwrotną dotyczącą uwzględnienia ich uwag i ewentualnych przyczyn odrzucenia,
- wyczerpujące omówienie wszystkich czynności podjętych w ramach procesu opiniowania, w tym wskazanie, czy były przeprowadzane tzw. prekonsultacje, czyli konsultacje na etapie poprzedzającym wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

- zbiorcze podsumowanie wyników konsultacji, w tym omówienie charakteru zgłoszonych uwag oraz ich wpływu na ostateczny kształt projektu,

- wyjaśnienie, dlaczego dane uwagi nie zostały przyjęte przez organ wnioskujący.”

Ponadto „Raport powinien zawierać odnośnik do miejsca opublikowania tabel, w których wskazuje się opinie każdego z podmiotów, sposób ich uwzględnienia, a także przyczyny ewentualnego ich odrzucenia. Zaleca się, aby raport z konsultacji miał charakter opisowy, przedstawiający w sposób syntetyczny główny nurt oraz istotę problemów podnoszonych w toku konsultacji publicznych, w szczególności postulaty partnerów społecznych oraz sposób uwzględnienia ich przez organ wnioskujący...” (str. 90-91)

Trudno uznać, że raport z konsultacji *projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym* spełni standardu postulowane w *Wytycznych*.

- 29 maja opublikowano (w zakładce „Opiniowanie”) stanowisko Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego podjęte 9 marca, które brzmiało „projekt uzgodniono”. **Opóźnienie w upublicznieniu** tego dokumentu wyniosło co najmniej **2 i pół miesiąca**. Możemy przypuszczać, że nastąpiło w reakcji na wytknięcie ministerstwu tego braku w naszym komunikacie z 11 maja (pisaliśmy tam: 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.)

- 29 maja, **40 dni po ich otrzymaniu**, na platformie <http://legislacja.rcl.gov.pl> w zakładce „Uzgodnienia” upubliczniono uwagi RCL, KPRM, ABW i Ministerstwa Finansów do II wersji projektu (z 7 kwietnia). ABW zwraca uwagę, że pomimo deklaracji złożonych podczas konferencji uzgodnieniowej nie przyjęto ich uwagi. KPRM pyta o powód wprowadzenia nowych rozwiązań, które nie były przedmiotem uzgodnień. RCL podtrzymuje szereg wcześniejszych zastrzeżeń i stwierdza konieczność rozpatrzenia projektu przez Komisję Prawniczą.

Ustosunkowując się do tych uwag MiIR odpowiedziało ABW, że ich propozycję - aby dane z Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorców Transportu Drogowego rejestru mogły być służbom, w tym ABW udostępnianie w drodze teletransmisji - RCL uznał za niekonstytucyjną. KPRM wyjaśnia, że wprowadzenie nieuzgodnionych zmian jest skutkiem opinii MSZ dotyczącej zgodności z prawem unijnym. A w odpowiedzi dla RCL między innymi akceptuje konieczność przekazania projektu do Komisji Prawniczej.

- 11 maja upubliczniono dokumenty związane z pracami nad projektem ustawy **Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji**. W piśmie z 30 kwietnia podsekretarz stanu w MiR Irena Wendel informuje, że rozbieżności które komitet ma rozstrzygnąć zgłosiło tylko ABW. Powtarza ono żądanie aby dane z Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorców Transportu Drogowego mogły być ABW udostępnianie w drodze teletransmisji. Zarzut niekonstytucyjności próbuje odeprzeć stwierdzeniem, że uprawnienia takie posiada CBA. Z upubliczniętych dokumentów wynika, że uwagi zgłosiło też MSW i GUS. Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji sprawę rozpatrzył 6 maja; przyjął projekt ustawy, jednocześnie informując, że: „uwaga MSW została wyjaśniona, MSW przyjęło stanowisko MiR. Uwaga GUS została wyjaśniona pomiędzy GUS a MiR i odrzucona. **Uwagi ABW** nie zostały podtrzymane przez osoby wchodzące w skład Komitetu, mające prawo zgłosić uwagi do projektu, uwagi **odrzucono**. **KRMC rekomendował Stałemu Komitetowi Rady Ministrów rozpatrzenie projektu ustawy** wraz z protokołem rozbieżności.”

Do pisma dołączono **projekt ustawy datowany na 28 kwietnia br.** – jest to więc **czwarta wersja tego projektu**. Różnice w stosunku do wersji trzeciej to przede wszystkim uznanie obowiązku przystosowania dworców do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz rozpatrywania skarg na usługi transportowe – za zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Obniżono także maksymalne wydatki z budżetu państwa przeznaczone na realizację ustawy w najbliższych 10 latach z pierwotnie planowanych 87,45 mln zł na 55,96 mln zł.

- **Stały Komitet Rady Ministrów zajmował się projektem dwa razy** 21 maja i 3 czerwca. Komitetowi do oceny przedstawiono projekt ustawy w wersji z 28 kwietnia, do którego dołączono między innymi dokument nazwany „Raport z konsultacji” w wersji opisanej powyżej.

Przed posiedzeniem Komitetu uwagi do projektu przedstawili MEN, MSW, RCL i Ministerstwo Finansów, które w większości są podtrzymaniem uwag wcześniej zgłaszanych. W swojej opinii MSZ zwraca uwagę na potrzebę zmiany brzmienia zapisów określających okoliczności w jakich można uznać, że „dobra reputacja [przedsiębiorcy] pozostaje nienaruszona” (art.7 ust 2) w ten sposób aby z nich jasno wynikało, że nie są to jedyne okoliczności.

W wyniku pierwszego posiedzenia Komitetu zalecono Ministerstwu Infrastruktury uzgodnienie kwestii spornych z MENem, MSW, RCL i Ministerstwem Finansów oraz we współpracy z MSZ dokonanie „analizy projektu pod kątem realizacji minimum implementacyjnego”.

Spór z ABW rozstrzygnięto w ten sposób, że MiR zaproponował zapis, w którym Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego przyznaje się możliwość zawierania umów z niektórymi instytucjami, w tym ABW na bezwzrostowe przekazywanie danych w drodze teletransmisji. Ponieważ RCL nie udało się uzgodnić wszystkich rozbieżności wnosi on o przedstawienie projektu pod obrady Komisji Prawniczej.

Stały Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu 3 czerwca **przyjął projekt ustawy i rekomendował go Radzie Ministrów**. Jednocześnie uznając zasadność wniosku RCL co do potrzeby określenia przesłanek na jakich przestępstwo można uznać za poważne skierował projekt pod obrady Komisji Prawniczej.

Wyciągi z protokołów z obu posiedzeń SKRM upubliczniono na platformie RPL dopiero 11 sierpnia, czyli po ponad 2 miesiącach.

- Na posiedzenie **Komisji Prawniczej**, które miało miejsce 16 czerwca przedstawiono **piątą wersję projektu datowaną na 9 czerwca**. Różni się ona poważnie od poprzedniej. Doprecyzowano i poszerzono katalog reakcji na naruszenie przepisów wspólnotowych. Między innymi wprowadzono karę czasowego cofnięcia 30% (w przypadku ponownego poważnego naruszenia przepisów wspólnotowych) i 80% (w przypadku ponownego najpoważniejszego naruszenia przepisów wspólnotowych) uwierzytelnionych wpisów z licencji wspólnotowej.

Jednostronnicowy **protokół z posiedzenia Komisji** jest pisany ręcznie, a ponadto nie zeskanowano go w całości. Jego treść jest więc **bardzo trudna do odtworzenia**.

Po obradach Komisji Prawniczej przygotowano **szóstą wersję projektu** (z 16 czerwca). Zmiana polega przede wszystkim na przywołaniu przestępstw opisanych w polskim prawie, które uznaje się za przestępstwa określone w rozporządzeniu Komisji Europejskiej oraz na dodaniu art. 4, który stanowi, że do czasu ogłoszenia przez Komisję wykazu przesłanek, które określają wystąpienie poważnego naruszenia nie wszczyna się postępowań w tym zakresie.

- 17 czerwca Minister Infrastruktury i Rozwoju **poprosiła o rozpatrzenie projektu ustawy na posiedzeniu Rady Ministrów** w dniu 23 czerwca. Pod obrady przedstawiono projekt w wersji z 16 czerwca. Wśród dołączonych dokumentów znajdujemy „raport z konsultacji” w krótkiej, niezmienionej formie. Do projektu uwagę zgłosiło (6 lipca) Ministerstwo Sprawiedliwości. Zwróciło uwagę na to, że w przywołaniu przestępstw opisanych w polskim prawie znalazło się kilka już nieaktualnych (znowelizowanych) ustaw. RCL zaproponował zmiany w projekcie polegające na rezygnacji z przywoływania Kodeksu spółek handlowych oraz w innych przypadkach - na dopisaniu, że dotyczy spraw w stosunku, do których nie nastąpiło zatarcie skazania.

Z kolejnych dokumentów wynika, że **Rada Ministrów rozpatrywała projekt 7 lipca i zadecydowała o konieczności uzupełnienia go**. Niestety **do 25 września br. na platformie RPL nie udostępniono protokołu z tego posiedzenia**.

- 1 września Minister Infrastruktury i Rozwoju przedstawia **siódmą wersję projektu** (datowaną na 15 lipca), w której wprowadzono zmiany wynikające z uwag Ministerstwa Sprawiedliwości. Projektowi towarzyszy niezmieniony „raport z konsultacji”. Minister Maria Wasiak prosi o rozpatrzenie projektu ustawy **w trybie obiegowym** lub na najbliższym posiedzeniu rządu „aby umożliwić Sejmowi pilne rozpoczęcie procedury legislacyjnej”, gdyż **istnieje „konieczność uchwalenia ustawy jeszcze w obecnej kadencji parlamentu..”** Tym razem pośpiech uzasadnia się faktem, że „w odpowiedzi na uzasadnioną opinię Komisji Europejskiej.... Polska zadeklarowała, że ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2016 roku.” W kontekście tych informacji **dziwi 7 tygodniowa zwłoka w przedstawieniu Radzie Ministrów** ostatejnej, uzupełnionej wersji projektu ustawy.

- 15 września na platformie RPL udostępniono opinię MSZ (z 9 września) o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, w której po raz kolejny podkreśla się pilność projektu.

- Projekt miał być rozpatrywany na posiedzeniu RM 22 września; jednak jak informuje prasa (Dziennik Gazeta Prawna z 23.09.15 „Rada Ministrów odkryła wehikuł czasu” autor Piotr Szymaniak) oraz jak wynika z dokumentów zamieszczonych na stronie KPRM odstąpiono od tego zamiaru.

Dokument zwany **Oceną Skutków Regulacji** od początku był **dość obszerny**, zwłaszcza w części dotyczącej „źródeł finansowania”. Pierwsza jego wersja jako datę sporządzenia ma wpisany 12 lutego 2014 r., co chyba jest pomyłką. Jako osobą odpowiedzialną w pierwszej wersji OSR podano sekretarza stanu Zbigniewa Rynasiewicza, a w ostatejnej (z 15 lipca 2015 r.) Pawła Olszewskiego. Jako opiekun merytoryczny cały czas występuje Dyrektor Departamentu Transportu Drogowego Łukasz Twardowski.

Choć jak wiadomo z analizy przebiegu procesu legislacyjnego początkowo starano się zawrzeć w ustawie zmiany niewymagane rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Dyrektywą Rady to zarówno opis problemu jak i rekomendowane rozwiązanie go we wszystkich kolejnych wersjach OSR opisane są tak samo. Świadczyłyby to o tym, że **od początku postanowiono nie eksponować zmian niewymaganych przez ustawodawstwo europejskie**. Ponadto jako jedyny problem przedstawia się „brak krajowego rejestru elektronicznego przedsiębiorców transportu drogowego”, a jako jego rozwiązanie budowę Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorców Transportu Drogowego, podczas gdy **znacząca część projektu dotyczy kar za naruszenie standardów i prawa oraz warunków ich nakładania. Problem ten w OSR w ogóle nie został uwzględniony**.

Konsekwentnie w punkcie (3), w który należy przedstawić jak problem został rozwiązany w innych krajach opisuje się wyłącznie starania na rzecz powołania rejestru.

Punkt (5) dotyczący „zakresu, czasu trwania i podsumowania wyników konsultacji” – jest niezwykle krótki i nie zawiera informacji przedstawionych w tytule. Są w nim tylko wymienione instytucje, które wzięły udział w konsultacjach, informacja o miejscach udostępnienia projektu, o zaopiniowaniu go przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu oraz o tym, że „projekt nie zawiera przepisów technicznych”. Trudno sobie wyobrazić, że fachowi legislatorzy nie są w stanie stwierdzić, że przedstawione informacje nie dotyczą „zakresu, czasu trwania i podsumowania wyników konsultacji”. Fakt ten oraz wcześniej wymienione dotyczące prowadzenia nieprzejrzystego dialogu z partnerami społecznymi, a także przygotowania niezwykle zwięzłego niezgodnego z Regulaminem pracy Rady Ministrów „raportu z konsultacji” pokazują jak małą wagę niektóre resorty przykładają do prawidłowego przeprowadzenia i udokumentowania procesu konsultacji publicznych.

W pierwszym OSRze wydatki na realizację ustawy w okresie 10 lat miały wynieść 98,28 mln zł, a w ostatnim 63,75 mln zł czyli nie całe 67% pierwotnej sumy. Oszczędności znaleziono między innymi w ten sposób, że początkowo Rejestr miało tworzyć 6 osób przez 12 miesięcy, a po pół roku uznano, że na te prace wystarczy 4 miesiące. Skąd wzięto obie te estymacje nigdzie nie podano. Należy jednak zauważyć, że inne wyliczenia dotyczące kosztów implementacji zapisów ustawy są lepiej udokumentowane.

Trudno za wnikliwe uznać omówienie punktu (9) „Wpływ na rynek pracy”. Pisze się tam jedynie, że trzeba będzie zatrudnić 37 pracowników w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego, a na stronie poprzedniej omawiając skutki dla przedsiębiorstw zauważono, że dojdzie do „wyeliminowania z rynku nieuczciwych przedsiębiorców”. To „wyeliminowanie” chyba jednak przyniesie skutki na rynku pracy.

25 września 2015
Grażyna Kopińska