



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-683232-V/II/KM/GM

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 10.01.2012 r.

Pan

Sławomir Nowak

Minister Transportu, Budownictwa

i Gospodarki Morskiej

ul. Chałubińskiego 4/6

00-928 Warszawa

szanowny Panie Ministrze

Pragnę uprzejmie poinformować Pana Ministra, iż otrzymuję skargi dotyczące zmian wprowadzonych ustawą z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 48, poz. 247) -- zwanej dalej ustawą nowelizującą, w zakresie warunków wykonywania przewozu okazjonalnego. Przedmiotowe skargi dotyczą nowego wymogu konstrukcyjnego pojazdu, warunkującego możliwość wykonywania usług w zakresie przewozu okazjonalnego. Ustawa nowelizująca, która weszła w życie z dniem 7 kwietnia 2011 r., dodała bowiem w art. 18 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j.: Dz. U. z 2007 r., Nr 125, poz. 874 ze zm.) - zwanej dalej ustawą o transporcie drogowym, przepis ust. 4a, zgodnie z którym: „*Przewóz okazjonalny wykonuje się pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 osób łącznie z kierowcą*”. Okazjonalny przewóz osób samochodami przeznaczonymi do przewozu mniej niż 7 osób będzie możliwy, zgodnie z art. 18 ust. 4b ustawy o transporcie drogowym, jedynie samochodami zabytkowymi.

Zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym, przewóz okazjonalny definiowany jest jako przewóz osób, który nie stanowi przewozu regularnego, regularnego specjalnego albo przewozu wahałowego. Wprowadzone ustawą nowelizującą zmiany nie odnoszą się do charakteru świadczonych usług. Ma on nadal charakter okazjonalny. Odnośnie sposobu definiowania

przewozu okazjonalnego warto w tym miejscu przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2007 r. sygn. I OSK 1361/06, w którym wskazano, iż *„z uwagi na fakt, że jedyna definicja przewozu okazjonalnego, jaka znajduje się w art. 4 pkt U ustawy o transporcie drogowym jest nieprecyzyjna i nie określa, co dokładnie jest przewozem okazjonalnym, stanowiąc jedynie, że przewóz okazjonalny to przewóz osób, który nie stanowi przewozu regularnego, przewozu regularnego specjalnego albo przewozu wahadłowego, uznać należy, że w celu wykładni tego pojęcia można posłużyć się posiłkowo przesłankami zawartymi w rozporządzeniu 684/92 oraz rozporządzeniu 11/98, które wskazują, że usługi okazjonalne są to usługi, które nie są objęte definicją usług regularnych, w tym specjalnych usług regularnych, oraz które w szczególności charakteryzują się faktem przewożenia grupy pasażerów zebranej z inicjatywy klienta lub samego przewoźnika ”.*

Mając na uwadze podstawowe dotąd kryteria charakteryzujące przewóz okazjonalny, tj. sposób i cel świadczenia, wprowadzenie wymogu konstrukcyjnego pojazdu - nie związanego z istotą świadczonych usług - stanowi niewątpliwie znaczące ograniczenie. Wprowadzone zmiany wyłączają *de facto* możliwość wykonywania tego rodzaju usług pojazdami nieprzystosowanymi konstrukcyjnie, a należy podkreślić, iż wielokrotnie rodzaj pojazdu, którym przedsiębiorcy wykonują przewozy okazjonalne determinowany jest warunkami stawianymi przez klientów - przykładowo przy przewozach par na uroczystości ślubne, czy przy wykonywaniu usług zamawianych przez hotele, przedstawicielstwa konsularne, instytucje organizujące konferencje, imprezy kulturalne i sportowe, wymagające świadczenia tych usług pojazdami ekskluzywnymi.

Zastrzeżenia podnoszone obecnie przez przedsiębiorców wykonujących przedmiotowe usługi były zgłaszane przez Biuro Analiz Sejmowych już na etapie prac parlamentarnych nad poselskim projektem ustawy nowelizującej. Warto w tym miejscu przytoczyć fragment opinii Biura z dnia 15 czerwca 2010 r., w której wskazano, iż *„(...) Mimo, że podzielać trzeba intencję autorów projektu, to wydaje się, że zaproponowane rozwiązanie jest obciążone istotną wadą. Prowadzi ono w istocie do poddania większej reglamentacji tych kategorii przewozów okazjonalnych*

samochodami osobowymi przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu maksymalnie do 5 osób, które do tej pory w żaden sposób nie mogły być uznawane za alternatywę przewozów taksówkowych. Chodzi tu np. o przewozy oferowane klientom przez hotele. Ponadto rodzi się pytanie jak zakwalifikować w proponowanym stanie prawnym przewozy par na uroczystości ślubne? Do tej pory mogły być one uznawane za przewozy okazjonalne. Uchwalenie projektu w proponowanym brzmieniu wyeliminuje taką możliwość. Wydaje się, że autorzy skupieni na głównym celu stawianym przed projektem zapomnieli, że kategoria przewozów okazjonalnych jest obecnie pojemna i obejmuje także inne zjawiska poza opisanym wcześniej przewozem osób".

Ostatecznie ustawodawca zdecydował się jednak na nowe kryterium konstrukcyjne, warunkujące w istocie możliwość wykonywania usług przewozu okazjonalnego, wprowadzając je przy tym w zakresie szerszym niż przewidziano pierwotnie w projekcie ustawy nowelizującej (druk nr 2924). Projekt ten, który zakładał *nota bene* zmianę samej definicji ustawowej przewozu okazjonalnego, zawartej w art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym, przewidywał bowiem wprowadzenie kryterium konstrukcyjnego odnoszące się do przewozu powyżej 5 (a nie 7) osób łącznie z kierowcą.

Wobec przyjęcia powyższego rozwiązania przedsiębiorcy zamierzający kontynuować prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przewozu okazjonalnego są zobowiązani do dostosowania swoich zasobów do świadczenia usług pojazdami określonymi w art. 18 ust. 4a ustawy o transporcie drogowym. Wprawdzie został przewidziany w tym celu roczny okres przejściowy, gdyż zgodnie z art. 3 ustawy nowelizującej przedsiębiorcy wykonujący do dnia wejścia w życie ustawy działalność gospodarczą w zakresie przewozu okazjonalnego mogą ją wykonywać, na dotychczasowych zasadach przez okres określony w licencji, nie dłużej jednak niż w okresie roku od dnia wejścia w życie ustawy, niemniej jednak nie zmniejsza to nałożonego obciążenia. Należy mieć na uwadze, że przedsiębiorcy świadczący przewóz okazjonalny, niepodlegający szczególnym regulacjom, kształtowali w granicach dozwolonych przez prawo, sposób wykonywania usług zgodnie z oczekiwaniami klientów. W dużym stopniu omawiana

działalność polegała na przewozie pojazdami przeznaczonymi do przewozu do 5 osób. Z racji funkcji przewozu okazjonalnego tego typu pojazdy stanowią większość posiadanych przez przedsiębiorców samochodów. W razie niedostosowania pojazdów do nowego kryterium konstrukcyjnego ich działalność utraci cechy uprawniające do wykonywania przewozu okazjonalnego. Jednocześnie wykonywane przez te podmioty usługi, przykładowo przewóz par na uroczystości ślubne, nie będą odpowiadały swoim charakterem żadnemu innemu rodzajowi przewozu uregulowanemu w przepisach prawa. Co prawda, przepis art. 18 ust. 4b ustawy o transporcie drogowym wyłącza wymóg konstrukcyjny w odniesieniu do pojazdów zabytkowych, niemniejże należy wskazać, iż tego rodzaju usługi świadczone są nie tylko samochodami zabytkowymi, ale także innymi, których nie obejmuje definicja pojazdu zabytkowego zawarta w art. 2 pkt 39 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (j.t.: Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 ze zm.), a które ze względu na swoją unikatowość, czy ekskluzywność, mogą służyć do świadczenia usług podczas tego rodzaju uroczystości. Oznacza to, że osoby świadczące przedmiotowe usługi będą w konsekwencji zmuszone zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej, bez możliwości jej kontynuowania w dotychczasowej formie.

Dodatkowo, należy podkreślić, iż wykonywanie działalności pojazdem nieprzystosowanym konstrukcyjnie będzie skutkować karą administracyjną. Przepisy ustawy nowelizującej wprowadziły karę w wysokości 15.000 zł za wykonywanie przewozu okazjonalnego samochodem niespełniającym kryterium konstrukcyjnego, określonego w art. 18 ust. 4a ustawy o transporcie drogowym. Należy wskazać, iż przedmiotowe rozwiązanie, jeszcze przed rozpoczęciem jego funkcjonowania w praktyce, zostało zmienione ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454). Na mocy art. 1 pkt 19 i 20 tej ustawy uchylono dotychczasowy załącznik określający wykaz naruszeń obowiązków lub warunków wynikających z przepisów ustawy o transporcie drogowym oraz wysokość kar pieniężnych za poszczególne naruszenia, dodając w jego miejsce Załączniki nr 1 - 3. Zgodnie z obecnym brzmieniem Załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym wykonywanie

przewozu okazjonalnego samochodem niespełniającym kryterium konstrukcyjnego zagrożone jest karą administracyjną w wysokości 8.000 zł (por. l.p. 2.10 Załącznika nr 3 w zw. z art. 92a ustawy o transporcie drogowym). Przedmiotowa regulacja weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

W mojej ocenie skutki omawianej zmiany w sposób nieuzasadniony obciążą przedsiębiorców świadczących przewóz okazjonalny, pozostawiając przy tym prowadzoną dotychczas działalność poza ramami prawnymi. Pewność obrotu oraz zasada pogłębiania zaufania obywateli wobec prawa i instytucji państwa może w tym przypadku doznawać uszczerbku. Moje zastrzeżenia umacnia fakt, iż uzasadnienie ustawy nowelizującej pomija w istocie zagadnienie dotyczące wprowadzenia kryterium konstrukcyjnego przy wykonywaniu usług przewozu okazjonalnego, w tym kwestię rozszerzenia pierwotnie proponowanej wersji z pojazdu przystosowanego do przewozu powyżej 5 osób na pojazd przystosowany do przewozu powyżej 7 osób - co samo w sobie jest zmianą bardzo istotną. Należy wskazać, iż uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej koncentruje się na odróżnieniu przewozów okazjonalnych osób od przewozów taksówkowych w oparciu o sposób naliczania opłaty (przewoźnego). Przewozy okazjonalne samochodami osobowymi, według treści uzasadnienia, będą się ograniczać tylko do takich, kiedy cena przejazdu będzie określana w umowie o przewóz z góry, a niezależnie od przejechanej odległości. Przedmiotowe rozróżnienie w żaden sposób nie odnosi się do konstrukcyjnych wymogów pojazdu, którym przewóz taki może być wykonywany.

Analiza procesu legislacyjnego dotyczącego przepisu art. 18 ust. 4a ustawy o transporcie drogowym nie pozwala w konsekwencji na stwierdzenie, jakie jest uzasadnienie dla wprowadzenia kryterium konstrukcyjnego, jako elementu dookreślającego ten rodzaj przewozu, zwłaszcza, iż jak wskazano na wstępie charakter świadczonych usług pozostał ostatecznie niezmienny. Ewentualny cel w postaci wyeliminowania obchodzenia przepisów o transporcie drogowym taksówką powinien być, w mojej ocenie, osiągany poprzez skuteczną kontrolę wykonywania danej działalności w ramach obowiązujących przepisów prawa przez powołane do tego organy państwa. Nie służy natomiast temu kształtowanie przepisów prawa, które poprzez podejście kazuistyczne - w celu

łatwiejszego egzekwowania naruszeń innych norm - doraźnie ogranicza swobodę działalności adresatów danej normy prawnej, których usługi nie są zbliżone do regularnego przewozu odbywającego się w ramach usług transportu drogowego taksówką.

Reasumując, powstaje poważna wątpliwość co do *ratio legis* omawianego przepisu w odniesieniu do zasad ustrojowych określonych w Konstytucji RP. Należy w tym miejscu wskazać, iż zgodnie z art. 20 oraz art. 22 Konstytucji RP swoboda działalności gospodarczej stanowi jedną z podstawowych zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, a ograniczenie tej swobody jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i może być uzasadnione jedynie ważnym interesem publicznym. Przepis art. 22 Konstytucji RP wyraża nie tylko zasadę ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, ale stanowi także gwarancję praw podmiotowych przysługujących jednostce. W myśl natomiast przepisu art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na poszerzenie głębokości ingerencji w konstytucyjną wolność prowadzenia działalności gospodarczej, w związku z relacją art. 22 Konstytucji do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji zawiera generalny i rozwinięty katalog przesłanek uzasadniających ingerencję we wszelkie konstytucyjne prawa i wolności. Zgodnie z nim, ich ograniczenia mogą być ustanawiane w drodze ustawy i nie mogą naruszać istoty tej wolności i są dopuszczalne, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Każdorazowo cel danej regulacji powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a dopuszczalne ograniczenie praw i wolności musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie, w szczególności z zasadą swobody działalności gospodarczej, rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść (por: wyrok TK z 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 26/09, wraz z powołanym tam orzecznictwem).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w innym orzeczeniu - Ustawodawca musi każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego. Konieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności (por. wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07).

Uzasadnienie ustawy nowelizującej, co podniesiono wcześniej, nie wyjaśnia przyczyn tak daleko idącej ingerencji w warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług przewozu okazjonalnego, a należy podkreślić dodatkowo, iż jedną z istotnych cech wolności prowadzenia działalności gospodarczej, na co wskazał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, jest wolność prowadzenia i wykonywania tej działalności niezakłóconej nieusprawiedliwionymi i nadmiernymi działaniami organów władzy publicznej (por. w/w wyrok TK z 5 kwietnia 2011 r., wraz z powołanym tam orzecznictwem).

Mając na uwadze powyższe, pragnę przekazać Panu Ministrowi, iż wprowadzone ustawą nowelizującą zmiany, budzą w omawianym zakresie, wątpliwości natury konstytucyjnej. W sposób arbitralny dokonują bowiem znacznego ograniczenia sposobu wykonywania działalności gospodarczej w zakresie przewozów okazjonalnych, a w pewnym jego zakresie wręcz całkowicie wyłączają możliwość dalszego świadczenia dotychczasowych usług - nie wyjaśniając jednocześnie podstaw i powodów tak daleko idącej ingerencji.

Wątpliwości dotyczące omawianej regulacji należy odnieść także do kwestii ich zgodności z prawem Unii Europejskiej, na co w toku prac legislacyjnych zwrócił uwagę Minister Spraw Zagranicznych w piśmie z dnia 22 grudnia 2010 r. (nr: DPUE-920-1433-10/kz) zawierającym opinię o zgodności z prawem Unii Europejskiej sprawozdania Komisji Infrastruktury oraz Komisji

Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym. W powołanym piśmie wskazano, iż ocena zgodności regulacji dotyczącej m.in. wprowadzenia nowego wymogu konstrukcyjnego jest utrudniona z powodu braku uzasadnienia projektowanych przepisów. Brak przedmiotowego uzasadnienia uniemożliwia także dokonanie ewentualnej oceny, czy wprowadzone rozwiązanie może być uznane za ograniczenie swobody świadczenia usług usprawiedliwione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego w świetle art. 52 ust. 1 oraz 62 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ponadto, wyrażono zastrzeżenia, iż projektowane przepisy, w tym dotyczące wymogu wykonywania przewozu okazjonalnego pojazdem przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 osób łącznie z kierowcą mogą pozostawać w sprzeczności z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 12/98 z dnia 11 grudnia 1997 r. ustanawiającego warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu drogowego osób w Państwie Członkowskim.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż na mocy wspomnianej już nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454) w przepisie art. 4 (zawierającym katalog ustawowych definicji), dodano pkt 22 zawierający kompletny katalog przepisów, nad których przestrzeganiem czuwać mają służby uprawnione do kontroli przewozów drogowych (por. uzasadnienie w/w ustawy). W przedmiotowym katalogu widnieje m.in. wskazane powyżej rozporządzenie Rady (WE) 12/98 (wymienione w art. 4 pkt 22 lit e) ustawy o transporcie drogowym, obowiązującym od dnia 1 stycznia 2012 r.)

Powyższe uwagi przedstawiam Panu Ministrowi stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska, w tym o przedstawienie uzasadnienia dla wprowadzenia wymogu konstrukcyjnego dla pojazdu przeznaczonego do wykonywania przewozu okazjonalnego, a także rozważenie możliwości podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych, które

umożliwiłyby wykonywanie przewozu okazjonalnego, bez względu na rodzaj pojazdu, a tym samym usunęły negatywne skutki, które wywoła w obrocie gospodarczym wejście w życie przepisu art. 18 ust. 4a ustawy o transporcie drogowym.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich