

Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz

Dowiedz się więcej na www.ksiegarnia.beck.pl

Ustawa o transporcie drogowym¹

z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 1371)

Tekst jednolity z dnia 14 października 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 2140)²

(zm.: Dz.U. 2011, Nr 5, poz. 13; 2019, poz. 1180, poz. 1466, poz. 1495)

Spis treści

	Art.
Rozdział 1. Przepisy ogólne	1–4
Rozdział 2. Zasady podejmowania i wykonywania transportu drogowego	5–17b
Rozdział 3. Transport drogowy osób	18–27d
Rozdział 4. Transport drogowy rzeczy	28–32
Rozdział 4a. Świadcstwo kierowcy	32a–32f
Rozdział 5. Przewozy na potrzeby własne	33–34a
Rozdział 6. Zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia	35–36
Rozdział 7. Warunki i tryb uzyskiwania certyfikatów kompetencji zawodowych	37–39
Rozdział 7a. Kierowcy wykonujący przewóz drogowy	39a–39n
Rozdział 8. Opłaty	40–47a
Rozdział 8a. Wyznaczanie dworców, w których jest udzielana pomoc osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej	47b–47h
Rozdział 9. Inspekcja Transportu Drogowego	48–82
Rozdział 9a. Ochrona praw pasażerów	82a–82f
Rozdział 9b. Krajowy Rejestr Elektroniczny Przedsiębiorców Transportu Drogowego	82g–82j
Rozdział 10. Nadzór i kontrola	83–91
Rozdział 11. Przepisy karne i przepisy o administracyjnych karach pieniężnych	92–96
Rozdział 11a. (<i>uchylony</i>)	96a
Rozdział 12. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe	97–110

¹ Treść odnośników publikujemy na końcu ustawy.

² Tekst jednolity ogłoszono dnia 6.11.2019 r.

Wprowadzenie

Spis treści

	Nb
1. Uwagi wprowadzające	1
2. Zastępowane regulacje	2
3. Prawo Unii Europejskiej	3
4. Rozdziały TransDrogU	4

1 1. Uwagi wprowadzające. Ustawa z 6.9.2001 r. o transporcie drogowym weszła w życie 1.1.2002 r. Od tego czasu TransDrogU, wielokrotnie nowelizowana, niezmiennie stanowi normatywny fundament zasad podejmowania i wykonywania transportu drogowego, odpowiedzialności za naruszenie obowiązków i warunków przewozu drogowego, a także funkcjonowania Inspekcji Transportu Drogowego.

Na mocy przepisów TransDrogU zostało wydanych ponad 2200 aktów wykonawczych. W aktualnym stanie prawnym komentowana ustawa stanowi podstawę prawną 32 rozporządzeń, 118 uchwał, 64 zarządzeń i 21 porozumień.

Ponadto przepisy TransDrogU odnoszą się także do wielu aktów prawa krajowego określających obowiązki i warunki przewozu drogowego, w tym: PrPrzew, CzystGmU, PrDrog, OchrZwU, PrMiar, OchrZwierzu, CzasKierU, BezpŻywnU, OdpadyMiędzynU, PublTranspZbU, KierujPojU, TowNiebPrzewU, OdpadyU, a także ustawy z 5.7.2018 r. o tachografach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1480 ze zm.).

2 2. Zastępowane regulacje. Konsekwencją wejścia w życie TransDrogU było uchylenie z dniem 1.1.2002 r. uprzednio obowiązujących ustaw właściwych w zakresie zasad podejmowania i wykonywania transportu drogowego tj.:

- 1) ustawy z 2.8.1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 106, poz. 677 ze zm.);
- 2) ustawy z 29.8.1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141, poz. 942 ze zm.).

Podstawowym celem zmian było stworzenie aktu nowoczesnego wykraczającego poza ramy dotychczasowych ustaw, który dziedzinę transportu drogowego podda kompleksowej regulacji, w tym w szczególności określi warunki dostępu do rynku przewozów drogowych oraz do zawodu przewoźnika drogowego. Jednocześnie niezbędne i konieczne przy tworzeniu nowej ustawy było dostosowanie przepisów prawa krajowego do prawa Unii Europejskiej.

3 3. Prawo Unii Europejskiej. Po pierwsze, TransDrogU wdraża do prawa krajowego postanowienia wymagające implementacji aktów Unii Europejskiej określających obowiązki i warunki przewozu drogowego (zob. wykaz dyrektyw we Wprowadzeniu do rozdziału 1, Nb 2). Po drugie, TransDrogU służy stosowaniu rozporządzeń i decyzji instytucji Unii Europejskiej (zob. ich wykaz we Wprowadzeniu do rozdziału 1, Nb 3).

4 4. Rozdziały TransDrogU. Komentowana ustawa została podzielona na 12 rozdziałów.

Rozdział 1. Przepisy ogólne (art. 1–4 TransDrogU) – określa zakres przedmiotowy ustawy, zasady wykonywania transportu drogowego przez przedsiębiorców zagranicznych, a także 28 definicji legalnych terminów wykorzystywanych w treści tego aktu.

Rozdział 2. Zasady podejmowania i wykonywania transportu drogowego (art. 5–17b TransDrogU) – poświęcony jest w szczególności instrumentom reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego – zezwoleniom na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego oraz licencjom transportowym.

Przepisy tego rozdziału określają ich treść oraz przesłanki udzielenia i odmowy udzielenia, a także zmiany, zawieszenia, cofnięcia i wygaśnięcia oraz właściwe w tych sprawach organy.

Rozdział 3. Transport drogowy osób (art. 18–27d TransDrogU) – dotyczy przede wszystkim zezwoleń na przewóz drogowy osób. W tym zakresie wskazuje na rodzaje działalności objęte zezwoleniem, organy zezwalające, zasady wykonywania przewozów oraz warunki i obowiązki przewoźników. Przepisy rozdziału odnoszą się również do wniosku o wydanie zezwolenia, jego treści i ważności, a także przesłanek odmowy udzielenia lub zmiany, wygaśnięcia i cofnięcia zezwolenia.

Rozdział 4. Transport drogowy rzeczy (art. 28–32 TransDrogU) – stanowi o zezwoleniach na wykonywanie międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy na terytorium RP przez zagraniczny podmiot, zezwoleniach na przewóz kabotażowy i zakazie jego wykonywania, warunkach wykonywania przewozu kabotażowego bez zezwolenia, właściwości organów w sprawie wysokości kontyngentu powyższych zezwoleń oraz blankietów zezwoleń, wydawaniu zezwoleń zagranicznych, zwolnień z wymogu posiadania zezwolenia przy transporcie kombinowanym, obowiązkach wysyłającego oraz przewoźnika drogowego w przypadku wykonywania operacji transportu intermodalnego oraz upoważnieniach do wydawania zezwoleń zagranicznych.

Rozdział 4a. Świadcstwo kierowcy (art. 32a–32f TransDrogU) – poświęcony jest dokumentowi poświadczającemu uprawnienia do prowadzenia pojazdów. W tym zakresie reguluje właściwość organów, wniosek o wydanie świadectwa kierowcy, kontrolę oraz rejestr świadectw, a także sytuację kierowców niebędących obywatelami państwa członkowskiego UE.

Rozdział 5. Przewozy na potrzeby własne (art. 33–34a TransDrogU) – odnosi się do zaświadczenia potwierdzającego zgłoszenie prowadzenia przewozów drogowych jako działalności pomocniczej, obowiązku przechowywania i udostępniania dokumentacji, międzynarodowego przewozu drogowego na potrzeby własne, a także używania prywatnych pojazdów do celów służbowych.

Rozdział 6. Zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia (art. 35–36 TransDrogU) – określa przesłanki oraz formę zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia na przewóz drogowy.

Rozdział 7. Warunki i tryb uzyskiwania certyfikatów kompetencji zawodowych (art. 37–39 TransDrogU) – dotyczy zaświadczenia potwierdzającego posiadanie kwalifikacji i wiedzy niezbędnych do podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego. W tym zakresie odnosi się do egzaminu i zwolnień podmiotowych, a także jednostek wydających certyfikaty.

Rozdział 7a. Kierowcy wykonujący przewóz drogowy (art. 39a–39n TransDrogU) – dotyczy wymagań, które kierowcy muszą spełniać, aby móc wykonywać transport drogowy, a także obowiązkowych szkoleń kierowców oraz wymagań, jakie muszą spełniać ośrodki przeprowadzające takie szkolenia.

Rozdział 8. Opłaty (art. 40–47a TransDrogU) – poświęcony jest opłatom związanym z wykonywaniem transportu drogowego. Przepisy tego rozdziału ustanawiają obowiązek uiszczania opłat przez przedsiębiorców wykonujących lub zamierzających wykonywać transport drogowy, określają zakres i przedmiot opłat, wprowadzają możliwość ustanowienia opłat dla przedsiębiorców zagranicznych i możliwość zwolnienia z tych opłat, a także odnoszą się do prowizji od opłat pobieranych przez niektóre jednostki oraz określają beneficjentów opłat i sposób ich przekazywania.

Rozdział 8a. Wyznaczanie dworców, w których jest udzielana pomoc osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej (art. 47b–47h TransDrogU) – stanowi o obowiązkach w zakresie zaspokajania potrzeb grupy osób o szczególnie ograniczonym dostępie do usług transportowych, wobec której art. 4 pkt 23 TransDrogU używa określenia „osoby niepełnosprawnej i osoby

o ograniczonej sprawności ruchowej”. W tym zakresie wskazuje na dostosowanie dworców do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym oraz o ograniczonej sprawności ruchowej, nadanie i pozbawienie statusu dworca wyznaczonego do udzielania pomocy, porozumienia w sprawie dostosowania dworca do udzielania pomocy, wnioski o pozbawienie dworca statusu dworca wyznaczonego do udzielania pomocy, kontrolę dostosowania dworców do udzielania pomocy, wykaz dworców wyznaczonych do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej.

Rozdział 9. Inspekcja Transportu Drogowego (art. 48–82 TransDrogU) – daje podstawy funkcjonowania Inspekcji Transportu Drogowego i określa jej zadania, właściwość, strukturę organizacyjną, zasady powoływania i odwoływania oraz kompetencje, uprawnienia, obowiązki, zakres i sposób działania jej organów.

Rozdział 9a. Ochrona praw pasażerów (art. 82a–82f TransDrogU) – reguluje w szczególności organy właściwe w sprawach ochrony praw pasażerów, tryb i formę wnoszenia skarg do przewoźnika, do właściwych organów i do podmiotu zarządzającego dworcem, sposób i formę odpowiedzi na skargę pasażera oraz organy właściwe do kontroli zgodności prowadzonej działalności z przepisami rozporządzenia Nr 181/2011.

Rozdział 9b. Krajowy Rejestr Elektroniczny Przedsiębiorców Transportu Drogowego (art. 82g–82j TransDrogU) – określa zakres przedmiotowy KREPTD, dane w nim gromadzone oraz zasady dostępu do rejestru.

Rozdział 10. Nadzór i kontrola (art. 83–91 TransDrogU) – dotyczy nadzoru i kontroli krajowego transportu drogowego, międzynarodowego transportu drogowego, niezarobkowego krajowego przewozu drogowego i niezarobkowego międzynarodowego przewozu drogowego oraz różnych związanych z nim aktywności. W tym zakresie określa właściwość organów, warunki i tryb kontroli, a także obowiązki i uprawnienia kontrolowanego i organów wykonujących czynności kontrolne.

Rozdział 11. Przepisy karne i przepisy o administracyjnych karach pieniężnych (art. 92–96 TransDrogU) – dotyczy grzywnien oraz administracyjnych kar pieniężnych, które mają umożliwić właściwym organom skuteczne wykonywanie ich zadań określonych przepisami TransDrogU.

Rozdział 11a. Przepisy karne (art. 96a TransDrogU) – został uchylony z dniem 1.3.2011 r. przez art. 73 pkt 14 PublTranspZbU.

Rozdział 12. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe (art. 97–110 TransDrogU) zawiera przepisy zmieniające, derogacyjne i przejściowe związane z uchwaleniem i wejściem w życie TransDrogU.

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Wprowadzenie

Spis treści

	Nb
1. Zakres regulacji rozdziału 1 TransDrogU	1
2. Wdrożenie przez TransDrogU dyrektyw	2
3. TransDrogU a stosowanie rozporządzeń i decyzji instytucji Unii Europejskiej	3
4. Umowa AETR	4

- 1 1. Zakres regulacji rozdziału 1 TransDrogU.** Rozdział pierwszy komentowanej ustawy zawiera przepisy określające zakres przedmiotowy regulacji prawnej w niej

zawartej oraz krąg adresatów norm w niej ustanowionych. Zabrakło w nim oznaczenia wszystkich podmiotów, które ustawa ma obowiązywać, bo pominięto wyczerpujące wyliczenie organów i instytucji odpowiedzialnych za jej wykonanie i stosowanie.

2. Wdrożenie przez TransDrogU dyrektyw. Materia, która znalazła się w komentowanej ustawie, zaprezentowana w art. 1, a uzupełniona w art. 3 TransDrogU, dokonywała – w zakresie regulacji objętych tą ustawą – wdrożenia 8 następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

- 1) dyrektywy Rady 76/914/EWG z 16.12.1976 r. w sprawie minimalnego poziomu wyszkolenia kierowców w transporcie drogowym [Dz.Urz. WE L 357, s. 36 – uchylonej z dniem 10.9.2009 r. na mocy art. 15 ust. 2 dyrektywy 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.7.2003 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 (Dz.Urz. UE L 226, s. 4 ze zm.), implementowanej do polskiego porządku prawnego KierujPojU];
- 2) dyrektywy Rady 84/647/EWG z 19.12.1984 r. w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy [Dz.Urz. WE L 335, s. 72 – uchylonej na mocy art. 6 dyrektywy 2006/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.1.2006 r. w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy (Dz.Urz. UE L 33, s. 82), nieimplementowanej jednoznacznie do prawa polskiego, ale realizowanej w części przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1072/2009 z 21.10.2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.Urz. UE L 300, s. 72 ze zm.)];
- 3) dyrektywy Rady 88/599/EWG z 23.11.1988 r. w sprawie standardowych procedur sprawdzających przy wykonaniu rozporządzenia (EWG) Nr 3820/85 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz rozporządzenia (EWG) Nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym [Dz.Urz. WE L 325, s. 55 ze zm. – uchylonej z dniem 1.5.2006 r. na mocy art. 17 dyrektywy 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.3.2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) Nr 3820/85 i Nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylającą dyrektywę Rady 88/599/EWG (Dz.Urz. UE L 102, s. 35 ze zm.), implementowanej do prawa polskiego przede wszystkim wydanym na podstawie art. 89 ust. 5 pkt 5 komentowanej ustawy rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 15.4.2010 r. w sprawie systemu oceny ryzyka podmiotów wykonujących przewóz drogowy w zakresie występowania naruszeń dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku kierowców (Dz.U. Nr 72, poz. 462), zastąpionym z dniem 4.9.2019 r. rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 30.8.2019 r. o takim samym tytule (Dz.U. z 2019 r. poz. 1683)];
- 4) dyrektywy Rady 90/398/EWG z 24.7.1990 r. zmieniającej dyrektywę 84/647/EWG w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu drogowego przewozu rzeczy (Dz.Urz. WE L 202, s. 46);
- 5) dyrektywy Rady 92/106/EWG z 7.12.1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi (Dz.Urz. WE L 368, s. 38);
- 6) dyrektywy 98/76/WE z 1.10.1998 r. zmieniającej dyrektywę 96/26/WE w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób oraz wzajemnego uznawania dyplomów,

świadczeń i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, mającej na celu ułatwienie im korzystania z prawa swobody przedsiębiorczości w dziedzinie transportu krajowego i międzynarodowego (Dz.Urz. WE L 277, s. 17);

- 7) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/62/WE z 17.6.1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz.Urz. WE L 187, s. 42 ze zm.);
- 8) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/30/WE z 6.6.2000 r. w sprawie drogowej kontroli przydatności do ruchu pojazdów użytkowych poruszających się we Wspólnocie [Dz.Urz. WE L 203, s. 1 ze zm. – uchylonej i zastąpionej z dniem 20.5.2018 r., na mocy art. 27 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 3.4.2014 r. w sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej zdolności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych poruszających się w Unii oraz uchylającej dyrektywę 2000/30/WE (Dz.Urz. UE L 127, s. 134 ze zm.), wdrożonej ogólnie trzema rozporządzeniami wydanymi na podstawie PrDrog].

Należy zaznaczyć, że od 7.11.2019 r. wejdzie w życie zmiana komentowanej ustawy powodująca, że przestanie być ona aktem wdrażającym dyrektywę wymienioną w pkt 8, a w to miejsce dodana zostanie kolejna, której wdrożeniu ustawa ta ma służyć, a mianowicie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/47/UE z 3.4.2014 r. w sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej zdolności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych poruszających się w Unii oraz uchylającej dyrektywę 2000/30/WE [Dz.Urz. UE L 127 z 29.4.2014 r., s. 134 oraz Dz.Urz. UE L 197 z 4.7.2014 r., s. 87; zob. art. 2 ustawy z 13.6.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1466)].

Zmieniacząc komentowaną ustawę [na mocy art. 65 pkt 1 ustawy z 20.4.2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 96, poz. 959)] nie odnotowano, że – z uwagi na brzmienie art. 30a ust. 2 pkt 1 TransDrogU – należy ją uznać również jako wdrażającą dyrektywę 96/96/WE w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących badań przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep, zmienioną dyrektywą 1999/52/WE, dla celów rezolucji CEMT/CM (2001)9/Final (Dz.Urz. UE L 46 z 1997 r., s. 1 ze zm.).

3 3. TransDrogU a stosowanie rozporządzeń i decyzji instytucji Unii Europejskiej. Ponadto, co nie zostało wyraźnie doprecyzowane w jej tekście, komentowana ustawa służy (lub – w przypadku rozporządzeń, które utraciły moc – służyła) stosowaniu następujących rozporządzeń i decyzji instytucji Unii Europejskiej:

- 1) rozporządzenia (WE) Nr 2327/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.12.2003 r. ustanawiającego w ramach stałej polityki transportowej system punktów tranzytowych mający zastosowanie w 2004 r. do samochodów ciężarowych przejeżdżających przez Austrię (Dz.Urz. WE L 345, s. 30 ze zm.; rozporządzenie to wygasło z dniem 31.12.2006 r.);
- 2) rozporządzenia Rady (WE) Nr 1/2005 z 22.12.2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającego dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) Nr 1255/97 (Dz.Urz. UE L 3 z 2005 r., s. 1 ze zm.);
- 3) rozporządzenia (WE) Nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.3.2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) Nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3820/85 (Dz.Urz. UE L 102, s. 1 ze zm.);

- 4) rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.6.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 190, s. 1 ze zm.);
- 5) decyzji Komisji Nr 2007/230/WE z 12.4.2007 r. w sprawie formularza dotyczącego przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym (Dz.Urz. UE L 99, s. 14 ze zm.);
- 6) rozporządzenia Nr 1071/2009;
- 7) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1072/2009 z 21.10.2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.Urz. UE L 300, s. 72 ze zm.);
- 8) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1073/2009 z 21.10.2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniającego rozporządzenie (WE) Nr 561/2006 (Dz.Urz. UE L 300, s. 88 ze zm.);
- 9) decyzji Komisji z 17.12.2009 r. w sprawie minimalnych wymogów dotyczących danych, które mają być wprowadzane do krajowego rejestru elektronicznego przedsiębiorców transportu drogowego (Dz.Urz. UE L 339, s. 36);
- 10) rozporządzenia Komisji (UE) Nr 581/2010 z 1.7.2010 r. w sprawie maksymalnych okresów na czytanie odpowiednich danych z jednostek pojazdowych oraz kart kierowców (Dz.Urz. UE L 168, s. 16);
- 11) rozporządzenia Nr 181/2011;
- 12) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 165/2014 z 4.2.2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) Nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz.Urz. UE L 60, s. 1) oraz aktów wykonawczych do rozporządzenia (UE) Nr 165/2014;
- 13) rozporządzenia Nr 2016/403;
- 14) rozporządzenia Nr 1213/2010;
- 15) rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) Nr 2016/799 z 18.3.2016 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 165/2014 ustanawiającego wymogi dotyczące budowy, sprawdzania, instalacji, użytkowania i naprawy tachografów oraz ich elementów składowych (Dz.Urz. UE L 139, s. 1 ze zm.);
- 16) rozporządzenia Nr 2016/480;
- 17) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2016/679 z 27.4.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1 ze zm.);
- 18) rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) Nr 2017/548 z 23.3.2017 r. ustanawiającego standardowy formularz pisemnego oświadczenia w sprawie usunięcia lub naruszenia plomby tachografu (Dz.Urz. UE L 79, s. 1).

Uczynione powyżej zastrzeżenie, że komentowana ustawa wdraża tylko 8 ww. dyrektyw i służy stosowaniu ww. rozporządzeń i decyzji, jest niezmiernie istotne ze względu na wprowadzające w błąd uwagi czynione przez autorów wcześniej wydawanych i udostępnianych w systemach informacji prawnej komentarzy do tej ustawy, iż wskazane przez nich (aktualne w tamtym czasie) rozporządzenia są także przez nią „wdrażane” (por. *G. Lubeńczuk, K. Sikora*, Ustawa o transporcie drogowym, 2013, s. 3–6; *R. Strachowska*, Ustawa o transporcie drogowym, 2012, kom. do art. 1). Rozporządzenia wydawane przez upoważnione do tego traktatami

(pierwotnie wspólnotowymi, a obecnie unijnymi) instytucje WE, a obecnie UE, nie podlegały i podlegają bowiem wdrażaniu do prawa państw członkowskich. Obowiązują bezpośrednio, podlegając stosowaniu przez polskie organy władzy publicznej i inne podmioty wykonujące działania z umocowania tych organów. Twierdzenie, że jakaś ustawa je „wdraża”, jest nie tylko niepoprawne formalnie [co wynika z art. 91 ust. 1 w zw. z art. 288 zd. 2 TFUE; por. A. Wróbel, B. Kurcz, w: *D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel* (red.), *Traktat*, t. 3, 2012, kom. do art. 288, pkt 1.4 i 1.5; jeżeli chodzi o decyzje KE, ich bezpośrednia moc wiążąca wynika z art. 288 zd. 4 TFUE]. Takie wypowiedzi mogą wprowadzać adresatów ww. rozporządzeń (i decyzji Komisji UE) w błąd, że muszą oni podporządkować się wyłącznie przepisom ustawy i wydanych na jej podstawie rozporządzeń wykonawczych, a skoro nie ma w niej nakazów czy zakazów i innych norm zawartych w ww. rozporządzeniach (i decyzjach) UE, bądź też z uwagi na to, że ustawa do nich wprost nie odsyła, to miałyby to oznaczać, że nie trzeba się do nich stosować. Jest to stanowisko błędne. Świadczy o tym poniekąd także brzmienie szeregu przepisów komentowanej ustawy odsyłających wprost do treści ww. rozporządzeń i decyzji (w pierwszych dwóch rozdziałach ustawy odesłano do rozporządzeń UE niemal 80 razy – zob. art. 4 pkt 6a, 19a, 22, 23; art. 5 ust. 1, 2 i 2a; art. 5a ust. 1; art. 7 ust. 2; art. 7a ust. 2, 3 i 4; art. 7b ust. 2–4; art. 7c; art. 7d ust. 1 i 1a; art. 7e; art. 11 ust. 2, 2a i 3; art. 11a; art. 14 ust. 3; art. 14a ust. 6, art. 15a ust. 1–5; art. 16b ust. 1; a w następnych takich odesłaniach też nie brakuje). Ale również wówczas, gdy w komentowanej ustawie brak jest jakichkolwiek odesłań, wszystkie przepisy zawarte w rozporządzeniach i ww. decyzjach Komisji UE skierowanych do Polski oraz działających w naszym kraju przedsiębiorców i innych podmiotów związanych z przewozem drogowym, muszą być przestrzegane i stosowane.

4. **4. Umowa AETR.** Należy dodać, że komentowana ustawa służy ponadto realizacji Umowy europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR), sporządzonej w Genewie 1.7.1970 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 409).

Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

1. Ustawa określa zasady podejmowania i wykonywania:

- 1) krajowego transportu drogowego;
- 2) międzynarodowego transportu drogowego;
- 3) niezarobkowego krajowego przewozu drogowego;
- 4) niezarobkowego międzynarodowego przewozu drogowego.

2. Ustawa określa również:

- 1) zasady działania Inspekcji Transportu Drogowego;
- 2) odpowiedzialność za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego:
 - a) podmiotów wykonujących przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem,
 - b) kierowców,
 - c) osób zarządzających transportem,
 - d) innych osób wykonujących czynności związane z przewozem drogowym;
- 3) zasady i tryb wyznaczania dworców, w których jest udzielana pomoc osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej;
- 4) zasady ochrony praw pasażerów.

Spis treści

	Nb
1. Rys historyczny	1
2. Uwagi ogólne	2
3. Materia regulowana TransDrogU	3
4. Obszar ustanawiania zasad podejmowania i wykonywania transportu drogowego i przewozu drogowego	4
5. Obszar odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego	5
6. Obszar Inspekcji Transportu Drogowego	6
7. Obszar wyznaczania dworców, w których jest udzielana pomoc osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej	7
8. Obszar ochrony praw pasażerów	8
9. Obszar Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorców Transportu Drogowego	9

1. Rys historyczny. Aktualny kształt komentowany przepis uzyskał po trzech nowelizacjach. Przepis art. 1 ust. 2 TransDrogU zmieniony został przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19.9.2007 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 192, poz. 1381), zmieniającej TransDrogU z dniem 3.11.2007 r., poprzez dodanie do niego zwrotów zapowiadających zamieszczenie w ustawie materii regulującej odpowiedzialność za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Następnie, na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 244, poz. 1454 ze zm.), zmieniającej TransDrogU z dniem 1.1.2012 r., rozszerzono krąg podmiotów, do których mają mieć zastosowanie przepisy o odpowiedzialności za naruszenie ww. warunków, dodając do przedsiębiorców, innych podmiotów wykonujących przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, dwie nowe kategorie podmiotów – osoby zarządzające transportem oraz inne osoby wykonujące czynności związane z przewozem drogowym. Ostatnia zmiana brzmienia art. 1 TransDrogU związana była z rozszerzeniem zakresu regulacji o zasady i tryb wyznaczania dworców, w których jest udzielana pomoc osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej oraz o zasady ochrony praw pasażerów. Nastąpiło to na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z 20.2.2015 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 390) zmieniającej komentowaną ustawę z dniem 4.4.2015 r.

2. Uwagi ogólne. W art. 1 TransDrogU przedstawiono zakres przedmiotowy i – 2 pośrednio – podmiotowy unormowań zawartych w ustawie. O ile twierdzenie o wyznaczeniu zakresu przedmiotowego regulacji jest oczywiste, twierdzenie o znaczeniu przepisów zawartych w art. 1 TransDrogU przy określeniu zakresu podmiotowego jej obowiązywania i stosowania wymaga dopowiedzenia. Chodzi mianowicie o to, że w poszczególnych punktach art. 1 ust. 2, określających regulowaną komentowaną ustawą materię, oznaczono także, do jakich podmiotów ma ona zastosowanie. W przypadku braku jednoznaczności przepisów szczegółowych, brzmienie art. 1, będącego przepisem ogólnym, będzie rozstrzygające o tym, czy dany przepis należy w konkretnej sytuacji zastosować, czy też nie odnosi się on do podmiotu, który w danej, uregulowanej ustawą sytuacji się znalazł.

3. Materia regulowana TransDrogU. Jak to wynika z przedstawionego wyżej 3 rysu historycznego art. 1 TransDrogU, zakres przedmiotowy komentowanej ustawy istotnie się rozszerzył. W myśl art. 1 ust. 1 TransDrogU, określa ona obecnie zasady podejmowania i wykonywania:

- 1) krajowego transportu drogowego;

- 2) międzynarodowego transportu drogowego;
- 3) niezarobkowego krajowego przewozu drogowego;
- 4) niezarobkowego międzynarodowego przewozu drogowego (ust. 1).

Ponadto art. 1 ust. 2 zapowiada, że określono w niej:

- 1) zasady działania Inspekcji Transportu Drogowego (zwanej dalej „ITD”);
- 2) odpowiedzialność za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego:
 - a) podmiotów wykonujących przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem,
 - b) kierowców,
 - c) osób zarządzających transportem,
 - d) innych osób wykonujących czynności związane z przewozem drogowym;
- 3) zasady i tryb wyznaczania dworców, w których jest udzielana pomoc osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej;
- 4) zasady ochrony praw pasażerów.

W art. 1 TransDrogU pominięto jeszcze jeden obszar regulacji znajdującej się w tej ustawie. Jest to materia związana z ustanowieniem i prowadzeniem Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorców Transportu Drogowego.

Jak widać, jest to materia mocno zróżnicowana, aczkolwiek każdy z regulowanych obszarów ma istotny związek z drogowym przewozem osób lub rzeczy.

Ustawodawca zasłużył sobie nawet na pochwałę za sposób zredagowania art. 1. Nie użył bowiem sformułowań mogących rodzić wątpliwości, a wykorzystywanych czasami do opisanego zakresu zagadnień regulowanych komentowaną ustawą. W art. 1 ust. 1, w zdaniu wprowadzającym, użyto zwrotu „zasady podejmowania i wykonywania”, a następnie wyliczono po dwie kategorie transportu i przewozu. Dzięki temu nie ma wątpliwości, że nie chodzi tu wyłącznie o podejmowanie i wykonywane „działalności gospodarczej” w zakresie niezarobkowego przewozu drogowego (tak *R. Strachowska*, Ustawa o transporcie drogowym, 2012, kom. do art. 1), lecz także o podejmowanie się takich działań:

- 1) przez podmiot, który już prowadzi działalność gospodarczą (czyli podjęcie się niezarobkowego przewozu nie jest dla niego „podjęciem działalności gospodarczej”), jak i
- 2) przez podmioty, które dokonują przewozu (krajowego lub międzynarodowego) poza sferą działalności gospodarczej.

Ponieważ w polskim prawie słowo „osoba” ma dość ścisłe znaczenie (może nią być osoba fizyczna lub prawna w rozumieniu KC), a zarówno komentowana, jak i liczne inne ustawy, posługują się bardziej ogólnym pojęciem „podmiot”, pewne wątpliwości budzić może posłużenie się w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c i d pojęciami „osoby zarządzające transportem” i „inne osoby wykonujące czynności związane z przewozem drogowym”. Szczegółowo będzie to wyjaśnione w dalszych fragmentach tego komentarza, ale już na wstępie należy zaznaczyć, że są to pojęcia zapożyczone z prawa UE i z kontekstu ich wykorzystania w przepisach unijnych oraz w komentowanej ustawie można dojść do wniosku, że w istocie chodzi tu o osoby fizyczne.

Z brzmienia art. 1 TransDrogU nie należy wyprowadzać wniosku, że zawarte w tej ustawie przepisy stanowią wyczerpującą regulację wyliczonej w tym artykule materii. Obowiązują w tym zakresie – jak wspomniano we Wprowadzeniu do rozdziału 1, Nb 3 – podlegające bezpośredniemu stosowaniu rozporządzenia (16) i decyzje (2) instytucji UE, ww. Umowa europejska, a ponadto – kilkanaście innych ustaw wymienionych przez ustawodawcę w art. 4, przy definiowaniu pojęcia „obowiązki lub warunki przewozu drogowego” (zob. dalej kom. do art. 4 pkt 22). Również dalsze, szczegółowe przepisy komentowanej ustawy świadczą o tym, że jest ona jedynie częścią zbioru norm prawnych obowiązujących na obszarach działalności wskazanych w art. 1 TransDrogU.

Na zakres przedmiotowy regulacji zawartej w komentowanej ustawie wpływa ponadto przepis art. 3 TransDrogU, wskazujący sytuacje, w jakich jej przepisy nie znajdują zastosowania (zob. dalej kom. do art. 3).

4. Obszar ustanawiania zasad podejmowania i wykonywania transportu drogowego i przewozu drogowego. Nie wymaga w tym miejscu wyjaśnienia, co oznaczają użyte w art. 1 TransDrogU pojęcia: „transport drogowy”, „międzynarodowy transport drogowy”, „krajowy transport drogowy”, „przewóz drogowy”, „niezarobkowy przewóz drogowy”, „niezarobkowy krajowy przewóz drogowy” oraz „niezarobkowy międzynarodowy przewóz drogowy”. Każde z tych pojęć posiada swoją definicję ustawową w art. 4 (w pkt od 1–6a), która zostanie zinterpretowana w komentarzach do tych definicji. Ustawa nie zawiera natomiast przepisów wyjaśniających wprost, jak należy rozumieć użyte w art. 1 TransDrogU oraz w dalszych jej przepisach takie pojęcia jak: „podejmowanie transportu”, „podejmowanie przewozu”, „wykonywanie transportu”, „wykonywanie przewozu”. Od udzielenia odpowiedzi na pytanie, co powyższe zwroty oznaczają, zależy ustalenie, czego i kogo dotyczy komentowana ustawa.

Ustalenie znaczenia ww. niezdefiniowanych pojęć polegać powinno na wskazaniu, czy podmiotem podejmującym i wykonującym daną działalność transportową jest w każdym przypadku ta sama osoba, czy też mogą to być różne osoby. To samo należy zbadać w przypadku pojęć związanych z przewozem drogowym. Czy działalności te podejmują i wykonują przedsiębiorcy, czy też w danej sytuacji faktycznej podejmującym daną działalność jest przedsiębiorca lub inny podmiot, a wykonującym przewóz i transport jest kierowca pojazdu mechanicznego służącego do przewozu osób lub rzeczy, będący pracownikiem przedsiębiorcy, a nie przedsiębiorcą?

Analiza przepisów komentowanej ustawy pozwala przyjąć, że podejmującym i wykonującym transport drogowy oraz podejmującym i wykonującym niezarobkowy przewóz osób może być jedynie przedsiębiorca w rozumieniu rozporządzenia Nr 1071/2009 [przedsiębiorcą w rozumieniu tego rozporządzenia jest osoba fizyczna lub prawna, nastawiona na osiągnięcie zysku lub nie, stowarzyszenie lub grupa osób bez osobowości prawnej, nastawione na osiągnięcie zysku lub nie, lub jakikolwiek podmiot publiczny, posiadający własną osobowość prawną lub podlegający organowi, który taką osobowość posiada, wykonujące przewozy osób lub osoba fizyczna lub prawna, wykonująca przewozy towarów w celach handlowych (art. 2 pkt 4)]. Tylko takie osoby mogą i muszą uzyskać wymagane ustawą licencje, certyfikaty i zezwolenia, jeżeli zamierzają wykonywać działalność transportową oraz tylko one mają spełniać warunki podejmowania i wykonywania niezarobkowego przewozu drogowego. Kierowca prowadzący pojazd mechaniczny, którym dokonywany jest przewóz drogowy, może być zarówno przedsiębiorcą podejmującym i wykonującym działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego, jak i niezarobkowego przewozu drogowego, jak też jedynie pracownikiem przedsiębiorcy (posiadającym kwalifikacje i spełniającym inne warunki określone przepisami rozdziału 7a komentowanej ustawy), który jedynie wykonuje przewóz drogowy. W takim przypadku przepisy adresowane do „podejmujących” transport drogowy i niezarobkowy przewóz drogowy nie mają do niego zastosowania. Odnoszą się do niego tylko te przepisy, które adresowane są do „kierowcy”.

Omawiany obszar regulacji ustawodawca poddał bardzo drobiazgowym unormowaniom. Odnoszą się do niego, poza ogólnymi regulacjami rozdziału 1, przepisy dziewięciu kolejnych rozdziałów (od 2 do 8) oraz rozdział 10 komentowanego aktu. Ustanawiają one:

- 1) zasady podejmowania i wykonywania transportu drogowego (obejmujące w szczególności wymogi uzyskiwania licencji na wykonywanie zawodu przewoźnika i zezwoleń na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego

- i wynikające z nich uprawnienia, wraz z ich odstępowaniem i przenoszeniem, przesłanki, zasady korzystania z ww. licencji i zezwoleń, zasady i tryb wydawania, zawieszania i cofania tych licencji i zezwoleń, ustanawianie osób zarządzających transportem, ustalanie cen za przewóz taksówkami oraz organy właściwe w tym zakresie);
- 2) zasady wykonywania krajowego i międzynarodowego transportu drogowego osób (obejmujące w szczególności wymogi uzyskania zezwoleń na wykonywanie przewozów: regularnych, regularnych specjalnych, wahałowych i okazjonalnych, kabotażowych i transgranicznych, przesłanki i tryb ich wydawania, odmawiania, zmieniania, wygaszania i cofnięcia oraz organy i organizacje właściwe w tym zakresie);
 - 3) zasady wykonywania transportu drogowego rzeczy (obejmujące w szczególności wymóg uzyskania zezwolenia na wykonywanie międzynarodowego przewozu na terytorium RP przez podmiot zagraniczny i zezwolenia na przewóz kabotażowy, zasady, tryb i właściwość organów i organizacji do ich wydawania, obowiązek i tryb wydawania certyfikatów potwierdzających spełnianie przez pojazd wykorzystywany przez posiadacza zezwolenia zagranicznego wymogów bezpieczeństwa i warunków dopuszczenia do ruchu);
 - 4) zasady wydawania, odmawiania wydania, zmieniania, cofania, wykorzystywania i zawieszania świadectw kierowcy spoza UE zatrudnionego w Polsce;
 - 5) zasady prowadzenia przewozów na potrzeby własne;
 - 6) zasady i warunki zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia na wykonywanie przewozów w ramach pomocy humanitarnej, medycznej lub w przypadku klęski żywiołowej;
 - 7) warunki i tryb uzyskiwania certyfikatów kompetencji zawodowych do wykonywania przewozów drogowych;
 - 8) warunki zatrudniania kierowców wykonujących przewóz drogowy, uzyskiwania i potwierdzania kwalifikacji kierowcy, potwierdzania ich stanu zdrowia, zasady wykonywania zawodu kierowcy oraz ich szkolenia;
 - 9) zasady ustalania, ponoszenia i pobierania opłat od przewoźników i innych podmiotów związanych z transportem i przewozem drogowym;
 - 10) zasady i tryb sprawowania kontroli i nadzoru nad podejmowaniem i wykonywaniem transportu i przewozu drogowego, wraz z kompetencjami organów, instytucji i osób wykonujących te funkcje oraz obowiązkami i uprawnieniami podmiotów poddanych nadzorowi i kontroli.

Komentowana ustawa nie określa celu ustanowienia tych przepisów. Z uzasadnienia projektu rządowego tej ustawy można się dowiedzieć, że celem tym było „stworzenie kompleksowej regulacji dotyczącej zasad dostępu do zawodu przewoźnika drogowego oraz warunków dostępu do rynku przewozów drogowych”, której – w ocenie projektodawcy – brakowało w dotychczasowych ustawach [zob. Uzasadnienie, Druk sejmowy Nr 2644, III kadencja Sejmu, s. 34; warto nadmienić, że materia wykonywania transportu i przewozu drogowego uregulowana była wcześniej przepisami dwóch ustaw:

- 1) z 2.8.1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 106, poz. 677 ze zm.) i
- 2) z 29.8.1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141, poz. 942 ze zm.) wraz z przepisami wykonawczymi do tych ustaw; tak też przedstawiali cel komentowanej ustawy jej komentatorzy – por. *G. Lubeńczuk, K. Sikora*, Ustawa o transporcie drogowym, 2013, s. 3].

Nie jest to jednak wystarczające wyjaśnienie, jaki był cel wprowadzenia nowej regulacji podejmowania i wykonywania powyższych zajęć. W każdym bądź razie niewiele on daje osobom zmuszonym do dokonania systemowej i aksjologicznej wykładni przepisów szczegółowych. Bliższa prawdy zdaje się być *R. Strachowska*

(por. R. Strachowska, Ustawa o transporcie drogowym, 2012, kom. do art. 1) pisząc, że wdrożono dzięki niej do prawa polskiego część wspólnotowego *acquis communautaire* wypełniając lukę w prawie krajowym poprzez uzupełnienie polskiej regulacji prawnej unormowań dotyczących zagadnień „związanych z dostępem do zawodu przewoźnika drogowego i dostępem do rynku” (warto byłoby dodać „usług transportu drogowego”).

Powyższe tłumaczenia celu zastąpienia dwóch ustaw jedną, obejmującą znacznie szerszy zakres materii, wydają się nie zauważać, że cel danej regulacji należy odczytywać nie tylko z werbalnych oświadczeń projektodawców i ustawodawcy, ale także z treści ustanawianych przepisów oraz z motywów dyrektywy, rozporządzeń i decyzji instytucji unijnych, które za pomocą danej ustawy mają być wdrażane lub stosowane. W naszej ocenie merytorycznymi celami uregulowania tego obszaru (a także wszystkich pozostałych) było zapewnienie obowiązywania uczciwych zasad konkurencji, podniesienie poziomu kwalifikacji zawodowych przewoźników, racjonalizacja i otwarcie dla EOG rynku transportu drogowego, poprawy jakości świadczonych usług, zwiększenie bezpieczeństwa drogowego oraz rzetelny i osób przewożonych drogami, stworzenie warunków zapewnienia szeroko pojętej ochrony środowiska, a także ułatwienie przewoźnikom drogowym skuteczne korzystanie ze swobody przedsiębiorczości.

5. Obszar odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków 5 przewozu drogowego. Materia odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego zawarta została w rozdziale 11 TransDroGU, pt. „Przepisy karne i przepisy o administracyjnych karach pieniężnych”, ale nie tylko tam. Naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego prowadzi może bowiem także do cofnięcia wydanych aktów i dokumentów przyznających lub potwierdzających uprawnienia podmiotów wykonujących przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, kierowców, osób zarządzających transportem i innych osób wykonujących czynności związane z przewozem drogowym (zob. art. 15 ust. 1 pkt 2, art. 24 ust. 4, art. 32f ust. 2 i 3, art. 90 pkt 2–4 TransDroGU).

W art. 1 ust. 2 pkt 2 wskazano krąg podmiotów ponoszących taką odpowiedzialność. Są to: podmioty wykonujące przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, kierowcy, osoby zarządzające transportem oraz inne osoby wykonujące czynności związane z przewozem drogowym. O ile pojęcie „naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego” zostało formalnie zdefiniowane w art. 4 pkt 22 TransDroGU, nie znajdziemy w ustawie wyjaśnienia użytego w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. a i d pojęcia „czynności związane z przewozem drogowym”. Jest to możliwe poprzez dokonanie analizy dwóch dalszych przepisów ustawy posługującej się tym pojęciem. Mamy tu na myśli art. 55 ust. 1c pkt 1 i art. 92a ust. 11 TransDroGU. Pierwszy z nich wymienia przykładowe osoby mogące wykonywać takie czynności zaliczając do nich: spedytora, nadawcę i odbiorcę (przewożonej przesyłki – przyp. *D.R.K.*), załadowcę, organizatora wycieczki, organizatora transportu i operatora publicznego transportu zbiorowego. Drugi ze wskazanych przepisów wymienia niemal identyczny zestaw podmiotów mogących wykonywać owe czynności. Należy przyjąć, że treść poszukiwanego znaczenia pojęcia „czynności związane z przewozem drogowym” mieści się w czynnościach dokonywanych przez takie podmioty w ramach realizacji należących do nich funkcji. Jeżeli ustawodawca polski i prawodawca unijny posługują się takim pojęciem przy regulowaniu odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, należy zidentyfikować, jakie – regulowane komentowaną ustawą i innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa – czynności należą do każdego z ww. typów podmiotów, co pozwoli na ustalenie, za jakie czynności owe „inne osoby” mają ponosić ową odpowiedzialność. Jest ona ponoszona za zachowania określone przepisami

rozdziału 11. Dłatego wyczerpującą odpowiedź na pytanie, o jakie konkretne typy czynności tu chodzi, czytelnik znajdzie w komentarzu do przepisów tego rozdziału.

Przepisy o odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego służą realizacji rozporządzeń i decyzji wskazanych w art. 4 pkt 22 TransDrogU oraz ww. Umowy europejskiej.

- 6 6. Obszar Inspekcji Transportu Drogowego.** Komentowana ustawa jest pierwszym opublikowanym aktem stanowiącym podstawę istnienia i funkcjonowania inspekcji transportu drogowego, działającej także przed 2002 r. Obowiązujące wcześniej ustawy i rozporządzenia przewidywały wprowadzenie wykonywanie przez taką inspekcję szeregu funkcji i czynności [zob. np. art. 40 ustawy z 24.4.1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 66, poz. 752); § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 9.12.1994 r. w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywnien za wykroczenia, ściąganych w postępowaniu mandatowym, oraz organów właściwych w sprawach rozprawiania i rozliczania bloków mandatowych (Dz.U. Nr 131, poz. 663 ze zm.); § 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia z 15.4.1998 r. w sprawie organów uprawnionych i organów obowiązanych do przeprowadzania kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz trybu ustalania i egzekwowania opłaty za niedopełnienie tego obowiązku (Dz.U. Nr 74, poz. 474)], ale inspektoraty tej inspekcji i zatrudnieni w niej inspektorzy działali w ramach struktur urzędów wojewódzkich i właściwego ministerstwa, tworzonych niepublikowanymi aktami wewnętrznymi. Znamienne jest, że na oficjalnej stronie internetowej ITD nie przyznaje się ona do „pokrewieństwa” z ówczesną inspekcją, chociaż jej poprzedniczka realizowała w zasadzie te same funkcje i kompetencje, które znajdują się w pakiecie działań dzisiejszej inspekcji.

Obowiązująca obecnie TransDrogU utworzyła Inspekcję Transportu Drogowego jako instytucję powołaną w szczególności do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi oraz przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami na zasadach określonych w PrDrog i prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 21.3.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.). Określono zadania i właściwość organów ITD oraz jej ustrój (strukturę), czyniąc z terenowych delegatur inspekcji kolejny typ inspekcji zaliczanych do wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej. Ustalono zasady i tryb powoływania i odwoływania organów ITD, uprawnienia, kompetencje (w tym kontrolne) i obowiązki inspektorów ITD, zasady ich zatrudniania i ochrony prawnokarnej oraz czas ich pracy, a także obowiązki kontrolowanych oraz szczególne zasady przetwarzania danych osobowych przez tę inspekcję.

W rozdziale regulujących organizację i funkcjonowanie ITD zamieszczono ponadto przepisy, na mocy których utworzono centralną ewidencję naruszeń stwierdzonych w wyniku przeprowadzanych kontroli i określono informacje i dane, jakie podlegają gromadzeniu w tej ewidencji oraz technologię i sposób jej prowadzenia i udostępniania jej zawartości, realizując dyspozycje wynikające z ww. decyzji Komisji z 17.12.2009 r., rozporządzenia Nr 1071/2009, rozporządzenia Nr 2016/403 i rozporządzenia Nr 2016/480.

- 7 7. Obszar wyznaczania dworców, w których jest udzielana pomoc osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej.** Od 4.4.2015 r., realizując z dwuletnim opóźnieniem rozporządzenie Nr 181/2011, wprowadzono do komentowanej ustawy rozdział zawierający przepisy mające służyć zapewnieniu osobom niepełnosprawnym warunków – do niedyskryminującego tej grupy – korzystania ze środków transportu. Przepisy tego rozdziału określają:

- 1) warunki pozwalające przyjąć, że dworce wykorzystywane w komunikacji drogowej są dostosowane do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym oraz o ograniczonej sprawności ruchowej;
- 2) zasady, warunki i tryb nadawania i pozbawiania statusu dworca wyznaczonego do udzielania pomocy;
- 3) zasady i organ właściwy do kontroli dostosowania dworców do udzielania pomocy;
- 4) organ właściwy do prowadzenia, aktualizowania i ogłaszania „Wykazu dworców wyznaczonych do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej”.

8. Obszar ochrony praw pasażerów. Ustanowienie przepisów mających służyć 8 ochronie praw pasażerów nastąpiło w związku z wejściem w życie rozporządzenia Nr 181/2011. Także w tym przypadku miało tu miejsce ponad 2-letnie opóźnienie, co – w przypadku poniesienia szkody związanej z brakiem realizacji lub przestrzegania praw pasażera zagwarantowanych przepisami tego rozporządzenia – nie powinno mieć wpływu na skuteczność ochrony sądowej.

Przepisy dodanego do ustawy rozdziału 9a, mające służyć ochronie praw pasażerów, dotyczą – z woli polskiego ustawodawcy – wyłącznie „pasażerów podróżujących w ramach usług regularnych dla nieokreślonych kategorii pasażerów, w przypadku gdy miejsce, w którym pasażerowie wchodzi na pokład pojazdu lub w którym opuszczają pokład pojazdu, znajduje się na terytorium państwa członkowskiego” (art. 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Nr 181/2011). Nie mają natomiast zastosowania, w zakresie określonym w art. 2 ust. 3 rozporządzenia Nr 181/2011, do pasażerów podróżujących na tych samych trasach w ramach usług okazjonalnych, chociaż wskazane tym rozporządzeniem przepisy obowiązują także w takich przypadkach.

W ramach regulacji prawnej tego obszaru komentowana ustawa ustanawia prawo wniesienia skargi na niewłaściwe wykonywanie obowiązków wynikających z rozporządzenia Nr 181/2011 przez podmiot zarządzający dworcem, o którym mowa w art. 3 lit. o tego rozporządzenia [wymieniony w ustawie przepis odesłania (art. 3 lit. o rozporządzenia Nr 181/2011) nie określa żadnego „dworca”, lecz definiuje pojęcie „terminal”], a także organy właściwe do rozpatrywania takich skarg oraz skarg na nieuwzględnienie skargi oraz na nieudzielenie na nią odpowiedzi. Określono także tryb rozpatrywania tych skarg i formę, w jakiej rozstrzyga się o tym, czy doszło do naruszenia praw pasażerów.

9. Obszar Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorców Transportu Drogowego. Regulujące tę materię przepisy rozdziału 9b komentowanej ustawy zostały do niej dodane na mocy art. 1 pkt 13 ustawy z 4.11.2016 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1935) i weszły w życie 30.11.2017 r., po niemal 6 latach od wejścia w życie przepisów dotyczącego tej materii rozporządzenia Nr 1213/2010 oraz art. 16 rozporządzenia Nr 1071/2009. W ramach tej regulacji utworzono Krajowy Rejestr Elektroniczny Przedsiębiorców Transportu Drogowego, określono trzy ewidencje, które się nań składają (w tym ewidencję poważnych naruszeń przepisów UE obowiązujących w zakresie transportu i przewozu drogowego), sposób (teleinformatyczny) jego prowadzenia, zakres gromadzonych w nim danych, sposoby i podmioty zobowiązane do ich przekazywania do prowadzonych ewidencji i ich aktualizowania.

Art. 2. [Przedsiębiorca zagraniczny]

Na zasadzie wzajemności, o ile umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską nie stanowią inaczej, przedsiębiorca zagraniczny uprawniony do wykonywania transportu drogowego na podstawie prawa właściwego dla kraju jego siedziby może go wykonywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie.

Spis treści

	Nb
1. Zasada wzajemności	1
2. Przesłanki wykonywania transportu przez przedsiębiorców zagranicznych	2
3. Przedsiębiorcy zagraniczni	3
4. Informacje o stosowaniu zasady wzajemności	4

1 1. Zasada wzajemności. W myśl art. 2 TransDrogU, w Polsce obowiązuje zasada, że przedsiębiorca zagraniczny uprawniony do wykonywania transportu drogowego na podstawie prawa właściwego dla kraju jego siedziby może go wykonywać na terytorium RP na zasadach określonych w TransDrogU pod warunkiem, że w państwie tym polscy przedsiębiorcy drogowi mogą korzystać z takich samych uprawnień. Tak należy rozumieć wykorzystaną w komentowanym przepisie **zasadę wzajemności** [por. *C. Kosikowski*, Prawo działalności gospodarczej, kom. do art. 39]; nieco inaczej *P. Przybysz*, zdaniem którego zasada wzajemności stanowi, że państwo nie ma obowiązku spełniania zobowiązania wobec drugiego państwa, jeżeli to drugie państwo nie wypełnia wobec niego analogicznego zobowiązania (por. *P. Przybysz*, Kodeks, 2019, kom. do art. 260c; zob. także *J. Gilas*, Zasada wzajemności, s. 457; *W. Góralczyk*, *S. Sawicki*, Prawo międzynarodowe publiczne, s. 259; *J. Białocerkiewicz*, Prawo międzynarodowe publiczne, s. 33)]. **Wyjątki od tej zasady** wynikać mogą z umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Na dzień dzisiejszy nie wiąże Polski umowy międzynarodowe wyłączające działanie zasady wzajemności w zakresie wykonywania transportu drogowego przez przedsiębiorców zagranicznych.

2 2. Przesłanki wykonywania transportu przez przedsiębiorców zagranicznych. Na tle art. 2 TransDrogU, obowiązującego w niezmienionej wersji od dnia wejścia w życie całej ustawy, wypowiedziany został pogląd, że przesłankami wykonywania przez przedsiębiorcę zagranicznego transportu drogowego na terytorium RP są – po pierwsze – posiadanie przez przedsiębiorcę uprawnień do wykonywania tego rodzaju przewozu, uzyskanych na podstawie przepisów prawa obowiązujących w państwie jego siedziby, a po drugie – przestrzeganie warunków określonych w TransDrogU (por. *R. Strachowska*, Ustawa o transporcie drogowym, 2012, kom. do art. 2). Jeżeli chodzi o tę drugą przesłankę, to należy uznać, że nie jest ona do wyprowadzenia z przepisów ustawy, prawa UE czy prawa międzynarodowego. Obowiązek przestrzegania warunków określonych w komentowanej ustawie ciąży jedynie na tych przedsiębiorcach, do których ustawa ta ma zastosowanie. Gdyby miało być tak, że możliwość wykonywania transportu drogowego na terytorium Polski zależałaby od tego, czy dany przedsiębiorca przestrzega warunków w niej określonych, jego pozycja byłaby słabsza niż pozycja przedsiębiorców polskich, którzy nie tracą możliwości prowadzenia takiej działalności na skutek jakiegokolwiek naruszenia warunków określonych lub wskazanych w tej ustawie. Taki wniosek jest po prostu sprzeczny z brzmieniem i sensem art. 2 TransDrogU. Oznacza bowiem, że przedsiębiorca zagraniczny, mimo spełnienia przesłanek wymienionych w tym przepisie, nie mógłby prowadzić transportu drogowego na zasadach określonych komentowaną ustawą.

3 3. Przedsiębiorcy zagraniczni. Warto w tym miejscu zauważyć, że art. 2 TransDrogU odnosi się tylko do przedsiębiorców działających w sferze transportu drogowego – nie wspomina się w tym przepisie o innych przedsiębiorcach i podmiotach zajmujących się niezarobkowym przewozem drogowym. W tym zakresie należy odwołać się do regulacji zawartej w ustawie z 6.3.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie

gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1079 ze zm.). W art. 3 pkt 7 tej ustawy znajduje się także definicja pojęcia „przedsiębiorca zagraniczny”, użytego w komentowanym przepisie.

4. Informacje o stosowaniu zasady wzajemności. Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy w danym państwie stosowana jest zasada wzajemności w traktowaniu polskich przewoźników i przedsiębiorców transportu drogowego oraz kierowców zawodowych działających na rzecz takich podmiotów, osoba mająca rozstrzygnąć, jak należy potraktować przedsiębiorcę zagranicznego mającego siedzibę w danym państwie i zamierzającego wykonywać lub wykonującego transport drogowy, powinna zasięgnąć informacji w ministerstwie obsługującym ministra właściwego w sprawach zagranicznych, dysponującym wystarczającymi informacjami o traktowaniu polskich przedsiębiorców w innych państwach.

Art. 3. [Wyłączenia]

1. Przepisów ustawy nie stosuje się do przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi lub zespołami pojazdów:

- 1) przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą – w niezarobkowym przewozie drogowym osób;
- 2) o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony w transporcie drogowym rzeczy oraz niezarobkowym przewozie drogowym rzeczy;
- 3) zespołów ratownictwa medycznego oraz w ramach usług transportu sanitarnego.

1a. Przepisy ustawy stosuje się do kontroli przez Inspekcję Transportu Drogowego:

- 1) przestrzegania przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 z późn. zm.);
- 2) prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 oraz z 2019 r. poz. 698, 730, 1495, 1716 i 1815).

2. Do przewozów drogowych wykonywanych:

- 1) w ramach powszechnych usług pocztowych,
- 2) w ramach usług polegających na przewozie odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych,
- 3) przez podmioty niebędące przedsiębiorcami,
- 4) w ramach usuwania skutków awarii lub wypadków pojazdami pomocy drogowej

– stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące niezarobkowego przewozu drogowego.

Spis treści

	Nb
1. Rys historyczny	1
2. Uwagi ogólne	2
3. Wyłączenie przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi lub zespołami pojazdów przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą – w niezarobkowym przewozie drogowym osób	3
4. Wyłączenie przewozów drogowych o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony w transporcie drogowym rzeczy oraz niezarobkowym przewozie drogowym rzeczy	4
5. Wyłączenie zespołów ratownictwa medycznego oraz przewozów w ramach usług transportu sanitarnego	5

[Przejdź do księgarni →](#)