

## **DOSTĘP DO ZAWODU PRZEWOŹNIKA DROGOWEGO OD 4 GRUDNIA 2011 R.**

Od 4 grudnia 2011 r. będzie stosowane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylająca dyrektywę Rady 96/26/WE. Ogólna ocena nowych regulacji, a także stopnia przygotowania prawodawstwa krajowego na wdrożenie nowych przepisów wspólnotowych budzi niepokój ze względu na poziom przygotowanych rozwiązań, jak i stopień zaawansowania ich wdrożenia.

Ponieważ do momentu przygotowywania tego tekstu do publikacji nie uchwalono jeszcze zmiany ustawy z dnia 6 września 2002 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007, Nr 125, poz. 874 ze zm.), która by dostosowywała polski system prawny do przepisów rozporządzenia 1071/2009, bazowano na znanym publicznie projekcie zmiany tej ustawy w wersji z dnia 9 września 2011 r., dostępnym w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury i przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów (dalej: projekt ustawy) .

### **Rozporządzenie obowiązuje od 3 grudnia 2009 r.**

Nie przypadkowo napisano, że stosowanie rozporządzenia 1071/2009 nastąpi 4 grudnia 2011 r. bowiem rozporządzenie to już obowiązuje (zgodnie z jego od art. 30) od 3 grudnia 2009 r. , czyli jest częścią systemu prawa od niemal dwóch lat. Konsekwencją obowiązywania rozporządzenia jest m.in. obowiązek władz krajowych dostosowania tego aktu prawnego do krajowego systemu prawnego do czasu gdy rozpocznie się jego stosowanie. Wprowadzenie rozporządzenia wspólnotowego do krajowego porządku prawnego przez zmianę ustawy o transporcie drogowym jest konieczne, bowiem w samym rozporządzeniu 1071/2009 zawarto szereg regulacji o charakterze kadłubowym, których efektywne stosowanie jest możliwe tylko w łączności z przepisami krajowymi. Co więcej, zgodnie z art. Art. 10 ust.6 rozporządzenia „*właściwe organy podają do publicznej wiadomości wszystkie warunki obowiązujące na mocy niniejszego rozporządzenia, wszelkie inne przepisy krajowe, procedury obowiązujące zainteresowanych wnioskodawców, wraz z odpowiednimi wyjaśnieniami.*” Poszukiwałem aktu takiej notyfikacji opublikowanego przez polskie władze i niestety go nie znalazłem (nie licząc oczywiście projektu ustawy, który żadnych szczegółowych wyjaśnień nie zawiera i podlega zmianom). Wzorem i inspiracją może, za to być dokument wydany przez brytyjskie Ministerstwo Transportu, publicznie dostępny w sieci internetowej p.t. „*Public consultation on implementing EC Regulation 1071/2009 rules concerning the occupation of road transport operator*”<sup>1</sup>. Dokument ten liczący ponad 70 stron tekstu i formularzy konsultacyjnych w przystępny sposób wyjaśnia sens nowych regulacji, przedstawia sposób ich wprowadzenia od 4 grudnia 2011 r., i co budzi największy respekt, nie

<sup>1</sup> Dostępny pod adresem : <http://www.dft.gov.uk/consultations/dft-2011-11>

dość, że wskazuje jak władze brytyjskie będą nowe prawo interpretować (o czym w realiach polskich można tylko marzyć), to jeszcze te interpretacje poddawane są konsultacji ponad 200 podmiotów publicznych i prywatnych, w tym stowarzyszeń zawodowych przewoźników. Każdy inny zainteresowany również mógł w wyznaczonym terminie wnieść swoje uwagi do tego dokumentu. Pomagały w tym specjalnie przygotowane formularze. Data wydania tego dokumentu to kwiecień 2011. Konsultacje zakończono 20 maja 2011 r. W ten właśnie sposób władze brytyjskie wykonały art. 10 ust.6 rozporządzenia.

### **Dostęp do zawodu przewoźnika drogowego**

Ażeby móc wykonywać zawód przewoźnika drogowego rzeczy lub osób od 4 grudnia 2011 r. konieczne będzie posiadanie, mówiąc językiem rozporządzenia 1071/2009 „*zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego*”. Posiadanie takiego zezwolenia upoważnia do wykonywania zawodu przewoźnika. Zgodnie z projektem ustawy licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego będą tymi właśnie zezwoleniami, w rozumieniu rozporządzenia. Oznacza to, że do uzyskania licencji na transport międzynarodowy potrzebne będzie uzyskanie licencji na transport krajowy we właściwym miejscowo starostwie, a następnie wystąpienie o licencję wspólnotową na transport międzynarodowy do właściwego organu licencyjnego (obecnie: do Głównego Inspektora Transportu Drogowego).

Tyleż ciekawie, co zawile, przedstawiają się kwestie przejściowe. Zgodnie z przepisami wspólnotowymi licencje wspólnotowe wydane przed 4 grudnia 2011 r. zachowują ważność przez czas na jaki je wydano. Ta prosta i rozsądna regulacja komplikuje się jednak pod wpływem projektowanych przepisów krajowych. Zgodnie bowiem z art. 3 projektu ustawy licencje wspólnotowe zachowują ważność na czas na który ich udzielono, jednak nie dłużej niż 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Zapis ten, jest próbą poradzenia sobie ze znanym problemem pewnej liczby licencji wydanych przez ministra właściwego do spraw transportu w 2004 na więcej niż 5 lat (głównie na lat 50), sprzecznie z przepisami wspólnotowymi, które zakreślały termin ważności licencji na lat 5. Tą drogą zamiast np. stwierdzenia ich nieważności, co łączyć się może z roszczeniami odszkodowawczymi takie licencje wyłącza się z obrotu prawnego porządkując stan prawny.

Nie jest to jedyne ograniczenie odnoszące się do licencji wspólnotowych wydanych przed 4 grudnia 2011 r. Zgodnie bowiem z art. 6 ust.2 projektu ustawy do 4 grudnia 2012 r. przedsiębiorcy posiadający „stare” licencje na międzynarodowy transport drogowy mają obowiązek przedstawić Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego wydaną po 4 grudnia 2011 r. licencję na krajowy transport drogowy. W ciągu roku muszą zatem spełnić wszelkie nowe warunki związane z dostępem do zawodu przewoźnika drogowego. Nie spełnienie tych warunków do 4 grudnia 2012 ma, w zamiarze twórców ustawy, prowadzić do wygaśnięcia licencji wspólnotowych na transport międzynarodowy i to wbrew zapisom art. 4 ust.2 rozporządzenia 1072/2009 i art. 4 ust.4 rozporządzenia 1073/2009, które przewidują ważność licencji wspólnotowych i wypisów z tych licencji przez czas na jaki je wydano. Stanowczość takiej regulacja być może ma związek z art.

23 rozporządzenia 1071/2009, zgodnie z którym obowiązek dostosowania się do tego rozporządzenia 1071/2009 wyznaczono na dzień 4 grudnia 2011 r. (pamiętamy, że rozporządzenie obowiązuje od 3 grudnia 2009 r.), a przez niedostosowanie ustawy transportowej na czas przez władze polskie było to niemożliwe.

Ponadto ustawowe skrócenie czasu ważności licencji, rodzi pytanie o zgodność regulacji krajowej z przepisami rozporządzeń 1072/2009 i 1073/2009, gwarantujących ważność licencji przez czas na jaki je wydano, a jak wiadomo rozporządzenia wspólnotowe mają pierwszeństwo w ich stosowaniu przed prawem krajowym. W takiej sytuacji regulacja krajowa jest prawnie martwa i wywołuje jedynie efekt psychologiczny, wytwarzając presję na szybkie dostosowanie.

Podsumowując system uzyskiwania uprawnień będzie dwustopniowy. Pierwszym krokiem będzie uzyskanie u właściwego miejscowo starosty licencji na transport krajowy, traktowanej jako zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika. Drugim będzie uzyskanie licencji wspólnotowej u Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Oprócz czynności administracyjnych, trzeba też będzie przygotować się na poniesienie dwóch opłat administracyjnych za udzielenie dwóch typów licencji transportowych na transport krajowy i międzynarodowych. Dobrą informacją jest to, że w rozporządzeniu wydłużono do 10 lat czas na jaki wydawane są licencje wspólnotowe.

### **Warunki niezbędne do wykonywania zawodu przewoźnika drogowego**

Ażeby otrzymać licencję na transport krajowy, która, jak to już powiedziano, będzie zezwoleniem na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, należy spełniać, tak jak dotąd, wymagania przedmiotowe i podmiotowe, tym że treść tych wymagań określono nieco inaczej niż do tej pory. Ponadto wprowadzono wymogi nowe które można określić jako krajowe. Mają one charakter wymogów dodatkowych określanych przez władze krajowe. Warunki te mają jednak być niedyskryminujące i proporcjonalne.

Do wymogów przedmiotowych zaliczyć trzeba :

- posiadanie odpowiedniej **sytuacji finansowej** przez co rozumie się 9000 euro na pierwszy pojazd i 5000 euro na każdy następny, liczone według kursów walut krajowych z pierwszego dnia roboczego października opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Sytuację tę przedsiębiorca winien posiadać przez cały czas prowadzenia działalności i wykazywać ją na podstawie rocznych sprawozdań finansowych poświadczonych przez audytora (czyli polskiego biegłego rewidenta). Nie jest to jedyny sposób wykazania odpowiedniej sytuacji finansowej. Rozporządzenie dopuszcza wykazanie tej okoliczności przez wskazanie ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej (należy przyjmować, że wystarczy tu popularne OCP) lub poprzez wykazanie zabezpieczenia takiego jak gwarancja finansowa. Przy czym, na co warto wskazać, brytyjski Departament Transportu podchodzi do tej przesłanki bardzo elastycznie i przez gwarancje rozumie nie tyle znany z obrotu bankowego dokument gwarancji bankowej, wystawiany przez bank, lecz dostępne kredyty i debety. Kierunek ten uważam za słuszny.

Bo kto w ogóle miałby być beneficjentem wstawionej przez bank gwarancji. Według przepisów rozporządzenia istotne jest, żeby przedsiębiorca posiadał majątek pozwalający na regulowanie swoich zobowiązań. O ile zatem w dotychczasowych regulacjach akcentowano elementy majątkowe (nieruchomości, pojazdy) to nowe przepisy kładą nacisk na płynność finansową przewoźnika drogowego.

- Wprowadza się wymóg posiadania rzeczywistej **siedziby** przez przedsiębiorstwo w jednym z państw członkowskich. Definicji takiej siedziby w rozporządzeniu i projekcie ustawy brak. Najogólniej zdaje się że chodzi o miejsce, gdzie trzymane będą dokumenty księgowo i pracownicze, szczególnie związane z czasem pracy kierowców. Myślę, że chodziło o to żeby zapewnić realną kontrolę, głównie dokumentacji związanej z czasem pracy kierowców, i skoncentrowanie tej dokumentacji w jednym miejscu.
- O ile krajowy ustawodawca nie podjął się definiowania pojęcia siedziby przedsiębiorcy, o tyle wykazał widoczną aktywność przy definiowaniu **bazy eksploatacyjnej**. O bazie tej wspomina się w art. 5 lit c) rozporządzenia 1071/2009. Termin ten umieszczono jednak w kontekście obowiązku używania odpowiedniego sprzętu administracyjnego i technicznego w trakcie wykonywania działalności transportowej. Nie wiadomo dlaczego w projekcie ustawy wyeksponowano w szczególny sposób to pojęcie, nadając mu rangę aż legalnej definicji. W projekcie ustawy przez bazę eksploatacyjną rozumie się *„obiekt wyodrębniony poza drogą publiczną, wyposażony w odpowiednie urządzenia i sprzęt techniczny, który umożliwia prowadzenie w sposób rzeczywisty i ciągły działalności związanej z pojazdami i odpowiednio zabezpieczony przed dostępem osób postronnych oraz spełniający warunki wynikające z przepisów prawa budowlanego i ochrony środowiska”*. Pomijając językowe niezręczności typu „działalność związana z pojazdami” - (bo co to w ogóle znaczy nie wiadomo), posłużenie się samym terminem „obiekt” i to „wyodrębniony” rodzi skojarzenia z prawem budowlanym i odwołaniem się do jakiejś struktury budowlanej, która ma mieć charakter bazy, a więc grupy jakichś obiektów o różnych funkcjach i to transportowym, bo przecież ma być to baza transportowa. Samo posłużenie się tym rzeczownikiem otwiera pole do rozmaitych interpretacji. Jeśli do tego dodać że w Polsce jest 379 starostw powiatowych, uprawnionych do wydania licencji krajowych i tym samym dokonywania wykładni niejasnego przepisu, to stan prawnego chaosu zdaje się być przesądzony. Nie należy zapominać, że to nie koniec istotnych wątpliwości. Obiekt ów „wyodrębniony” (nie wiadomo zresztą jak wyodrębniony: faktycznie, geodezyjnie) ma być w jakiś szczególny sposób zabezpieczony i wyposażony w odpowiednie urządzenia i sprzęt techniczny. Jakież to urządzenia i sprzęt nie sposób dociec, a przy takiej redakcji przepisu, drzwi do dowolnej wykładni niebezpiecznie otwierają się na oścież. Sens wprowadzenia takiej regulacji, daleko wykraczającej poza cel przepisów rozporządzenia, pozostaje zagadką. Pewne jest tylko jedno - wejście w życie takiej regulacji spowoduje istotne ograniczenie

prowadzenia działalności gospodarczej przez polskich przedsiębiorców i zwiększenia władztwa urzędniczego nad gospodarką, ze wszystkimi tego stanu rzeczy negatywnymi konsekwencjami. Regulacja taka daleko przy tym wkracza poza niezbędną i proporcjonalną postulowaną przez prawo wspólnotowe. Dość tylko wspomnieć, że w przywoływanym dokumencie brytyjskiego Ministerstwa Transportu za wystarczające do spełnienia tego wymogu bazy eksploatacyjnej (operating centre) uznano posiadanie odpowiedniej liczby miejsc parkingowych dla posiadanych pojazdów.

- Posiadanie prawa do pojazdów, którymi wykonuje się przewozy nie jest żadną nowością w polskim porządku prawnym.

Ponadto przedsiębiorca ubiegający się o licencję krajową musi spełnić warunki o charakterze podmiotowym. Należy do nich dobra reputacja i wymóg posiadania odpowiednich kompetencji zawodowych.

- Dobrą reputacją na podstawie obowiązujących dotąd przepisów prawa musiał legitymować się przedsiębiorca, będący osobą fizyczną, względnie członkiem jego organów zarządzających osoby prawnej lub wspólnicy prowadzący działalność gospodarczą. Wymóg ten utrzymany jest i na gruncie nowych przepisów prawa wspólnotowego i projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym. Nowe przepisy rozciągają jednak ten wymóg i na zarządzającego transportem, który taką reputację musi cały czas posiadać razem z przedsiębiorcą. Co do zasady wymóg dobrej reputacji jest spełniony w razie niekaralności za określone w prawie przestępstwa. Katalog tych przestępstw w sposób ramowy został określony w rozporządzeniu 1071/2009, różni się od dotychczasowego, czego zdają się nie dostrzeżono w projekcie ustawy. Ustawa zawiera szerszy katalog przestępstw wyłączających posiadanie dobrej reputacji, niż rozporządzenie wspólnotowe. Przykładem mogą być tu, jak to napisano w projekcie, przestępstwa „skarbowe” (a trzeba przyjąć, że chodzi tu o przestępstwa o „karno-skarbowe”), przeciwko mieniu i wiarygodności dokumentów, które wykraczają poza dziedziny wymagane w art. 6 ust.1 lit a) rozporządzenia. Nieporozumieniem jest też mówienie w projekcie ustawy o skazaniu za przestępstwa z art. 6 ust.1 lit b) rozporządzenia 1079/2009 gdy znaczna część wskazanych tam deliktów nie ma karnego, lecz administracyjny charakter, czyli przestępstwem być nie może, względnie będzie nim zupełnie wyjątkowo. Wskazać przy tym trzeba, że przepisy rozporządzenia przesądzają, że niekaralność ta dotyczy całego obszaru Unii Europejskiej i można ją wykazywać dokumentami wspólnotowymi, a nie jak dotąd tylko zaświadczeniem z polskiego Krajowego Rejestru Karnego.

Jako nowość wskazać też trzeba, że warunek dobrej reputacji może nie być spełniony w razie poważnego naruszenia przepisów wspólnotowych dotyczących przepisów

związanych z wykonywaniem zawodu przewoźnika drogowego m.in. czasu pracy kierowców, dotyczących masy pojazdów w transporcie międzynarodowym, transportu zwierząt, przewozu towarów niebezpiecznych i innych wymienionych w art. 6 ust.1 lit b) rozporządzenia 1079/2009.

Nowością jest też następcza kontrola posiadania dobrej reputacji. Można będzie ją bowiem utracić nie tylko w przypadku karalności za jedno z przestępstw karnych lub poważny deliktów administracyjnych, lecz także za naruszenie przepisów wskazanych w załączniku nr IV do rozporządzenia, a dotyczących wspólnotowych przepisów związanych z bezpieczeństwem transportu (czas pracy kierowców, przewozu towarów niebezpiecznych, przekroczenie nacisków na osie i gabarytów ładunków, posiadanie odpowiednich uprawnień przez kierowców). W specjalnym postępowaniu orzekać się będzie o utrzymaniu lub utracie dobrej reputacji przez przedsiębiorcę lub zarządzającego transportem.

- Zasadę kompetencji realizują wymóg posiadania przez przedsiębiorcę (członka jego władz) lub innego zarządzającego transportem w przedsiębiorstwie certyfikatu kompetencji zawodowych. We wprowadzanych zmianach widoczny jest wzrost znaczenia zarządzającego transportem w przedsiębiorstwie, uściślenie relacji łączących zarządzającego z zarządzanym przedsiębiorstwem, wprowadzenie obowiązku zawiadamiania organów administracji o zmianie zarządzającego (obowiązek notyfikacji), rozciągnięcie obowiązku niekaralności za określone przestępstwa na zarządzającego transportem oraz ograniczenia liczby przedsiębiorstw i wielkości taboru jakim może zarządzać transportem jednocześnie zarządzać.

Dotąd obowiązek posiadania dobrej reputacji ciążył wyłącznie na przedsiębiorcy, teraz wymóg ten rozciągnięto na zarządzającego transportem. Także dotąd nieokreślone były relacje pomiędzy zarządzającym a przedsiębiorstwem. Luki w tym zakresie prowadziły do uznawania za zarządzających przedsiębiorstwem osób, które czasem nie miały żadnego realnego wpływu na działalność przedsiębiorstwa. W skrajnych wypadkach uznawano za zarządzających transportem nawet pełnomocników na podstawie dokumentu pełnomocnictwa. Na gruncie przepisów nowych zarządzający transportem powinien być w sposób stały, trwały i rzeczywisty związany z przedsiębiorstwem transportowym. Wieź ta wyrażać się powinna stosunkiem pracowniczym, wykonywaną funkcją (dyrektora, kierownika) lub relacją właścicielską (właściciel przedsiębiorstwa, udziałowiec). Zarządzających z tej grupy można nazwać „wewnętrzny” zarządzającymi. Istotne jest to żeby osoby te w sposób rzeczywisty i ciągle zarządzały operacjami transportowymi. Jeżeli przedsiębiorca (lub członek jego władz) sam nie posiada certyfikatu kompetencji zawodowych za zarządzającego będzie uznany taki wyznaczony pracownik lub zatrudniony na podstawie odrębnej umowy „zewnątrzny” zarządzający, do którego obowiązków należeć ma w szczególności :

- utrzymanie i konserwację pojazdów,
- sprawdzanie dokumentów i umów przewozowych,
- podstawowa księgowość,
- przydzielanie ładunków i zadań kierowcom,
- odpowiedzialność za sprawdzanie procedur związanych z bezpieczeństwem.

O wyznaczeniu wewnętrznego lub zewnętrznego zarządzającego trzeba będzie informować przy każdej zmianie właściwy organ administracji (wspominany obowiązek notyfikacji). Władze krajowe mają prowadzić elektroniczne rejestry na podstawie których można będzie stwierdzić czy dana osoba ma certyfikat kompetencji zawodowych oraz jaką liczbą przedsiębiorstw transportowych zarządza. To ostatnie jest o tyle istotne, że w rozporządzeniu 1071/2009 zdecydowano, że zarządzający transportem może jednocześnie kierować operacjami transportowymi nie więcej niż w czterech różnych przedsiębiorstwach, przy czym cała flota wszystkich przedsiębiorstw, pod zarządem tej osoby nie może przekroczyć 50 pojazdów.

Według nowych przepisów zarządzający transportem w razie utraty dobrej reputacji traci zdolność do kierowania transportem, a jego certyfikat kompetencji zawodowych traci ważność w każdym państwie członkowskim, do czasu zastosowania środka rehabilitacyjnego, polegającego na ponownym zdawaniu egzaminu, jak to przewidziano w projekcie ustawy.

Zaznaczyć też trzeba, że projekt ustawy w zakresie certyfikatów kompetencji zawodowych przyjmuje zasadę kontynuacji, a nawet ustanawia pewien przywilej, że certyfikat krajowy, będzie uznawany za certyfikat dokumentujący kompetencję w transporcie międzynarodowym.

Konkludując nie sposób oprzeć się wrażeniu, że zmiany są poważne. Jednak wdrażane drogą zmiany ustawy o transporcie drogowym w pośpiechu i bez należytego rozeznania stanu rzeczy. Taki sposób procedowania może odbić się na jakości uchwalanego prawa i wpłynie negatywnie na konkurencyjność polskiego transportu w ramach Wspólnoty Europejskiej. Na szczególną uwagę zasługuje tu problem bazy eksploatacyjnej. Wejście w życie tej regulacji może narobić wiele szkód, szczególnie wobec małych przedsiębiorstw, o ochronie których tyle się mówi w debacie publicznej. Nie można też zapominać, że adresatem tych przepisów nie są tylko przedsiębiorcy, ale i 379 starostw, zobowiązanych do ich lokalnego stosowania. Konieczna jest zatem precyzja i spójność wypowiedzi ustawodawcy pozostawiająca jak najmniej pola do dowolnej interpretacji przez kilkadziesiąt organów licencyjnych. Obecnie dezyderat ten nie jest zrealizowany i trzeba dołożyć wszelkich starań, żeby podczas procesu legislacyjnego dostrzeżone wady tej regulacji zostały usunięte.