

Szczecin, dnia 6 listopada 2013 roku

Stowarzyszenie Polskie Forum Transportu
Prezes Zarządu Sebastian Paluch
ul. Leona Heyki 2
70-631 Szczecin

**Wydział Skarg i Wniosków
Najwyższa Izba Kontroli
Skrytka pocztowa P-14
00-950 Warszawa**

Znak sprawy: SPFT.003.11.2013.SP_NIK

SKARGA NA ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

I WNIOSEK O PODJĘCIE INTERWENCJI W PRZEDMIOTOWEJ SPRAWIE

Na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 221 w związku z art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, działając w imieniu Stowarzyszenia Polskie Forum Transportu, składam skargę na:

1. Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Spraw Zagranicznych ze względu na niewykonanie przez nich zadań polegających na dokonaniu tłumaczenia i ogłoszenia znowelizowanej umowy międzynarodowej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowie (AETR);
2. wskazane wyżej organy administracji rządowej ze względu na naruszenie zasady praworządności w przedmiotowej sprawie;
3. wskazane wyżej organy administracji rządowej ze względu na naruszenie interesów skarżącego i innych podmiotów w przedmiotowej sprawie.

Na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 221 w związku z art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego jednocześnie wnoszę o podjęcie interwencji w przedmiotowej sprawie, a w szczególności o:

1. przeprowadzenie kontroli działalności powyższych organów administracji rządowej;
2. usprawnienie organizacji powyższych organów administracji rządowej;
3. wzmocnienie praworządności poprzez wyeliminowanie obecnego stanu rzeczy.

UZASADNIENIE

Wskazuję, że umowa międzynarodowa dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR) ratyfikowana przez Polskę stanowi jedno z najważniejszych źródeł prawa transportowego. Nowelizacja niniejszej umowy dokonana w 2010 r. wprowadziła natomiast istotne zmiany dotyczące czasu pracy kierowców, przerw i odpoczynku. Umowa AETR do czasu jej nowelizacji stanowiła w Polsce źródło powszechnie obowiązującego prawa w państwie zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i adresaci, znający jej treść, mogli bezpośrednio stosować regulacje w niej zawarte. W celu dostosowania przepisów prawnych do rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji przepisów odnoszących się do transportu drogowego zaistniała konieczność zmiany wskazanej umowy. W związku z tym Europejska Komisja Gospodarcza ONZ opublikowała ujednoliconą treść umowy AETR w językach angielskim, francuskim i rosyjskim. Warunkiem obowiązywania znowelizowanej umowy w Polsce było dokonanie oficjalnego tłumaczenia tekstu umowy oraz jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 6. ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz.U. 1999 nr 90 poz. 999 z późn. zm.) umowy międzynarodowe zawierane przez Rzeczpospolitą Polską powinny mieć polską wersję językową, stanowiącą podstawę wykładni, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Ponadto na podstawie art. 18 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. 2000 nr 39 poz. 443 z późn. zm.) ratyfikowana umowa międzynarodowa wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi oraz umowa międzynarodowa, o ile stanowi umowę wykonawczą w stosunku do ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub zmienia ratyfikowaną umowę międzynarodową, jest ogłaszana niezwłocznie wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi, a w przypadku konieczności dokonania tłumaczenia – również z tekstem tego tłumaczenia na język polski, w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie art. 3 wymienionej ustawy z zastrzeżeniem przepisów ustawy, czynności w stosunkach międzynarodowych dotyczących zawierania umów międzynarodowych, związania Rzeczypospolitej Polskiej umowami oraz obowiązywania i wypowiedzania umów międzynarodowych dokonuje minister właściwy do spraw zagranicznych. Natomiast zgodnie z art. 20 ust. 1 wskazanej ustawy minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa jest odpowiedzialny m.in. za korzystanie z praw wynikających z umowy

międzynarodowej. Przedmiotową kwestię reguluje także Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz.U. z dnia 22 września 2000 r.). Zgodnie z paragrafem 11 wskazanego rozporządzenia ogłoszenie ratyfikowanej umowy międzynarodowej obejmuje m.in. zamieszczenie w Dzienniku Ustaw polskiego tekstu umowy międzynarodowej. Natomiast zgodnie z paragrafem 13 tegoż rozporządzenia minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, przekazuje, po podpisaniu umowy międzynarodowej, jej oryginał, a w przypadku umowy wielostronnej kopię uwierzytelnioną przez depozytariusza umowy międzynarodowej – ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych. Na podstawie paragrafu 14 minister właściwy do spraw zagranicznych udostępnia informacje dotyczące umów międzynarodowych, których depozytariuszem jest strona polska, a także udostępnia teksty umów międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską oraz informacje o stanie stosunków traktatowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na uwadze powyższe przepisy prawne wskazuję, że do chwili obecnej nie przetłumaczono oraz nie opublikowano zmian umowy AETR ani też ujednoliconego tekstu tejże umowy mimo, że została ona znowelizowana 20 września 2010 r. Można zatem stwierdzić, że wbrew powszechnemu przekonaniu organów kontrolnych oraz wykonujących przewóz drogowy znowelizowana umowa międzynarodowa od kilku lat w Polsce nie obowiązuje. Umowa nie wywołuje skutku bezpośredniego wobec jej adresatów na podstawie samego tylko opublikowania jej przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ. Obowiązek tłumaczenia oraz ogłoszenia spoczywał na współpracujących ze sobą ministrach: Ministrze Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministrze Spraw Zagranicznych.

Wskazane zaniechanie generuje poważne konsekwencje dla polskich podmiotów wykonujących przewóz drogowy poza terytorium Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii. Jedynie na obszarze Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii obowiązują bowiem przepisy rozporządzenia (WE) nr 561/2006, które mogą być stosowane bez żadnych przeszkód prawnych. W pozostałej części Europy oraz na innych terytoriach obowiązują uregulowania umowy międzynarodowej AETR. Brak jej tłumaczenia i ogłoszenia w Polsce uniemożliwia zastosowanie kar pieniężnych z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz stanowi przeszkodę w przyjęciu właściwych procedur kontrolnych. Przykładem może być fakt, że zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 561/2006, a także ze znowelizowaną umową AETR kierowca, prowadzący pojazd wyposażony w urządzenie sterujące, obowiązany jest okazać wykresówki, zapisy i wydruki,

które obejmują dzień bieżący oraz 28 poprzednich dni kalendarzowych. Na podstawie umowy sprzed nowelizacji wskazany okres wynosi 7 dni. Przyjmując, że polskich przewoźników i kierowców – ze względu na nieogłoszenie zmian – obowiązują jeszcze przepisy sprzed nowelizacji, nasuwa się wniosek, że przepisy prawne są mniej korzystne w przypadku przewozu drogowego na terytorium Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego niż w przypadku przewozu drogowego na terytorium państw spoza Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Powyższe kwestie nie wyczerpują złożoności problemu. Można również przyjąć, że poprzednia wersja umowy została uchylona wskutek wprowadzenia nowych przepisów. W niniejszej sytuacji wobec braku przepisów o randze międzynarodowej należy stosować obowiązujące przepisy wewnętrzne. Mając powyższe na uwadze należy zauważyć, że znowelizowana treść umowy AETR pozwala na odbiór skróconych odpoczynków trwających 24 godziny (tygodniowy) i 9 godzin (dzienny), podczas gdy ustawa o czasie pracy kierowców nakazuje odbiór dłuższych odpoczynków 35 godzinnych (tygodniowych) oraz 11 godzinnych (dziennych). W związku z tym nasuwa się wniosek, że w zaistniałej sytuacji powinny być stosowane przepisy wewnętrzne przewidujące dłuższy czas odpoczynku, co jest niepraktycznym rozwiązaniem w stosunku do możliwości stosowania przepisów przewidujących krótszy czas odpoczynku. Dodatkowo pojawia się tu wątpliwość co do sankcji skierowanych w stronę przewoźników-pracodawców, którzy stosując uregulowania znowelizowanej umowy, nie przestrzegają obowiązujących przepisów gwarantujących dłuższy wypoczynek.

Brak oficjalnego tłumaczenia i ogłoszenia znowelizowanej umowy rodzi problem związany nie tylko z nieobowiązaniem wskazanej umowy. Adresaci próbują dokonywać tłumaczenia we własnym zakresie, co może skutkować (i skutkuje) popełnianiem błędów w tłumaczeniu umowy na język polski. To z kolei wywołuje niebezpieczeństwo niewłaściwej wykładni prawa czy też nieprzestrzegania prawa.

Ponadto zaniechanie tłumaczenia i ogłoszenia niniejszej umowy powoduje znaczne trudności w działaniu organów kontroli drogowej oraz innych organów administracji publicznej, których działalność związana jest z transportem drogowym. Organy przekonane o obowiązaniu znowelizowanej umowy w rzeczywistości wykonują swoje obowiązki w oderwaniu od podstawy prawnej, czyli wbrew zasadzie praworządności. Skutkuje to szeregiem wątpliwości związanych nie tylko z legalnością podjętych działań, lecz również ze słusznością wymierzania kar za nieprzestrzeganie przepisów znowelizowanej umowy, czy wreszcie z oceną prawną tegoż zjawiska.

Wskazani ministrowie wbrew ciążącym na nich obowiązkom nie dokonali tłumaczenia i ogłoszenia nowelizacji umowy AETR. Ze względu na konsekwencje, jakie wywołuje wskazane zaniechanie, jest to rażące naruszenie prawa, w tym zasady praworządności. Niewykonanie zadania przez organy administracji rządowej doprowadziło do długotrwałego naruszenia interesów różnych podmiotów ze względu na dezorganizację przewozów drogowych, pracy kierowców, niewłaściwe zagospodarowanie mieniem, co w konsekwencji negatywnie wpływa na funkcjonowanie gospodarki w państwie. Powyższe prowadzi nadto do konkluzji, że obecny stan rzeczy sprzeczny jest z zasadą demokratycznego państwa prawnego, która wyprowadzana jest z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Naruszenie wspomnianej zasady jako jednej z najważniejszych zasad prawa, pociąga za sobą również naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa.

Pożądanym działaniem było by płynne wprowadzenie do porządku prawnego nowych (znowelizowanych) przepisów prawnych. Dlatego też proszę o podjęcie interwencji w niniejszej sprawie, celem powrotu do stanu zgodnego z prawem, prawidłowego (w tym sprawnego) funkcjonowania organów administracji rządowej oraz zapobieżenia tego typu naruszeń w przyszłości.

Prezes Zarządu Stowarzyszenia
Polskie Forum Transportu
Sebastian Paluch