



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja

Druk nr 2472

Warszawa, 10 września 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

-o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Andrzeja Adamczyka.

(-) Andrzej Adamczyk; (-) Iwona Arent; (-) Piotr Babinetz; (-) Barbara Bartuś; (-) Andrzej Bętkowski; (-) Mariusz Błaszczak; (-) Antoni Błądek; (-) Jacek Bogucki; (-) Aleksander Chłopek; (-) Piotr Cybulski; (-) Andrzej Mikołaj Dera; (-) Zbigniew Dolata; (-) Marzenna Drab; (-) Adam Gawęda; (-) Zbigniew Girzyński; (-) Szymon Stanisław Giżyński; (-) Jerzy Gosiewski; (-) Przemysław Gosiewski; (-) Artur Górski; (-) Krystyna Grabicka; (-) Kazimierz Gwiazdowski; (-) Kazimierz Hajda; (-) Wojciech Jasiński; (-) Andrzej Jaworski; (-) Krzysztof Jurgiel; (-) Henryk Kowalczyk;

(-) Bogusław Kowalski; (-) Leonard Krasulski; (-) Marek Kuchciński;
(-) Tomasz Latos; (-) Krzysztof Maciejewski; (-) Ewa Malik; (-) Maria
Nowak; (-) Zbysław Owczarski; (-) Anna Paluch; (-) Marek Polak; (-) Piotr
Polak; (-) Jan Religa; (-) Józef Rojek; (-) Dariusz Seliga; (-) Anna
Sobecka; (-) Piotr Stanke; (-) Jolanta Szczypińska; (-) Andrzej Szlachta;
(-) Stanisław Szwed; (-) Beata Szydło; (-) Adam Śnieżek; (-) Krzysztof
Tchórzewski; (-) Robert Telus; (-) Jadwiga Wiśniewska; (-) Tadeusz
Woźniak; (-) Sławomir Zawisłak; (-) Jarosław Zieliński; (-) Maria Zuba;
(-) Wojciech Żukowski.

Ustawa

z dnia 2009 r.

o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym

Art. 1. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.¹⁾) w art. 37a:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Za przejazd autostradą są pobierane opłaty, z zastrzeżeniem ust. 3, 4 i 5a.”;

b) po ust. 5 dodaje 5a w brzmieniu:

„5a. 1. W przypadku przebudowy lub remontu autostrady na odcinku między punktami poboru opłat, w wyniku, którego zablokowany pozostaje co najmniej jeden pas ruchu w danym kierunku, opłaty za przejazd autostradą nie pobiera się. Przerwa między kolejnym remontem lub przebudową odcinka między punktami poboru opłat nie może być krótsza niż 6 miesięcy.

2. Ust. 1 ma zastosowanie w sytuacji gdy przebudowa lub remont trwa dłużej niż 30 dni.

3. Informacja o utrudnieniach w ruchu spowodowanych remontem lub przebudową odcinka lub odcinków autostrady, winna być podana do wiadomości kierujących pojazdami w sposób umożliwiający zapoznanie się z nią przed węzłami komunikacyjnymi umożliwiającymi wjazd na płatne odcinki autostrad, na których mają miejsce utrudnienia.

4. Umowy o eksploatację oraz o budowę i eksploatację autostrad zawarte

przed dniem wejścia w życie ustawy podlegają renegotjacji w zakresie przewidzianym w niniejszej ustawie w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Umowy koncesyjne lub umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady zostały zawarte bez udziału i konsultacji zainteresowanych grup użytkowników. Doświadczenie wynikające z obserwacji sposobu realizacji swoich obowiązków przez podmioty budujące i eksploatujące autostrady płatne wskazuje, że stosują one praktyki uciążliwe lub niekorzystne dla użytkowników autostrad płatnych, zwłaszcza te, związane z przeprowadzaniem remontów. Stan bezradności strony publicznej wobec negatywnych praktyk strony prywatnej zawartych umów cywilno prawnych należy przełamać dla ochrony bezpośredniego interesu użytkowników autostrad oraz w celu pobudzenia konkurencji na rynku usług eksploatacji autostrad płatnych w Polsce. Interesy użytkowników autostrad płatnych powinny być zabezpieczone na obecnym etapie - tj. po zawarciu umów ze spółkami/koncesjonariuszami - przez skarb państwa, który wziął na siebie rolę koncesjonodawcy i wypełnił ją fatalnie.

Praktyka kilku lat podczas, których mamy do czynienia z funkcjonowaniem opłat na niektórych odcinkach autostrad pokazała, że spółki zajmujące się użytkowaniem autostrad wielokrotnie wystawiały na próbę ich użytkowników prowadząc na płatnych odcinkach szeroko zakrojone remonty utrudniające przejazd, ale utrzymując przy tym niezmiennie stawki opłat. Doprowadziło to wręcz do paradoksalnych sytuacji, w których czas przejazdu płatną autostradą był dłuższy niż drogą alternatywną. W samej definicji autostrady jedną z właściwości

jest wyposażenie autostrady przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie. Ponadto kodeks drogowy mówi, iż maksymalna dopuszczalna prędkość na autostradzie wynosi 130 km/h. Niestety, przykładem paradoksu jest odcinek autostrady A4, na którym przez wiele miesięcy w roku trwał remont, ograniczający możliwość normalnego korzystania z niej. Ruch ograniczał się do jednego pasa ruchu przy znacznych ograniczeniach prędkości na długich odcinkach. Jak wiadomo, użytkownik autostrady - kierowca płaci za przejazd autostradą i jest przekonany, że będzie mógł się poruszać z większą prędkością niż na innych drogach, bezkolizyjnie i mając do dyspozycji co najmniej dwa pasy ruchu na każdej z jezdni. Niestety, przykład autostrady A4 pokazuje, że tak nie jest.

Planowe remonty i modernizacje (rozbudowa) są generalnie przewidziane w umowach ze spółkami (koncesjonariuszami). Istnieją jednak uzasadnione wątpliwości czy spółki realizują remonty zgodnie z umownymi postanowieniami, które dotyczą zachowania przejezdności (dostępności) autostrady. Niektóre remonty ewidentnie nie wynikają (np. na A2) z planu utrzymania autostrady, ale z powodu wadliwego wykonania robót budowlanych przez spółkę.

Umowy były konstruowane w taki sposób, że generalnie strona publiczna pozbawiła się środków dyscyplinowania (karania) spółek za niewłaściwą realizację umów - poza zachowaniem prawa do rozwiązania umowy w szczególnych przypadkach. Przewidziano tu jednak niezwykle skomplikowaną procedurę rozpoczynającą się od wezwania do naprawienia uchybień w realizacji obowiązków koncesjonariusza, a ewentualnie kończącą się przejęciem zobowiązań finansowych przez skarb państwa wobec banków zaangażowanych w finansowanie projektu. Procedura taka jest w zasadzie niewykonalna z punktu widzenia strony publicznej. Innych kar właściwie nie przewidywano zakładając,

że koncesjonariusz nie będzie dopuszczał się uchybień, gdyż godzi to w jego poziom przychodów i zysków.

Konkretne sytuacje kształtują się nieco inaczej w każdym z trzech typów umów ze spółkami. Pierwszy typ obejmuje umowę dotyczącą odcinka A4 Katowice-Kraków, gdzie finansowanie projektu (w tym gigantycznych planowanych prac remontowych i modernizacyjnych) oparto w dużej części na wpływach z opłat od użytkowników. Drugi typ - to pierwotna umowa z firmą Autostrada Wielkopolska S.A według schematu B.O.T. i z przewłaszczeniem spółki koncesyjnej na rzecz prywatnych banków udzielających kredytu komercyjnego do czasu jego spłaty. Trzeci typ to umowa PPP przy zastosowaniu zasady gwarantowanych wypłat za dostępność autostrady (przypadek A1 i firmy GTC S.A oraz A2 i drugi projekt AW dot. odc. A2 Świecko Nowy Tomyśl).

Tylko w tym trzecim przypadku strona publiczna ma pewne środki dyscyplinowania koncesjonariusza poprzez ograniczenie wysokości wypłat za tzw. dostępność autostrady, gdy nie jest ona zapewniona na określonym poziomie.

Jak wiadomo, w ostatnim roku UOKiK prowadził postępowania mające na celu wyjaśnienia czy spółki pobierające opłaty za przejazd na remontowanych odcinkach nie nadużywają pozycji dominującej na rynku właściwym. Postępowania te zakończyły się wydaniem dwóch decyzji: Nr RKT-9/2008 z dnia 25 kwietnia 2008 r. oraz Nr RPZ-18/2008 z dnia 20 czerwca 2008 r. Pierwsza z tych decyzji uznała zarzucaną praktykę za nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym, zaś zgodnie z drugą umorzono postępowanie antymonopolowe. W obu przypadkach zarzut naruszenia konkurencji opierał się na art. 9 ust. 2 pkt 1 wspomnianej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przepis ten stanowi, iż zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez

jednego lub kilku przedsiębiorców, m.in. polegającego na narzucaniu nieuczciwych cen.

W przypadku obu wspomnianych postępowań prezes UOKiK jak wiemy dokonał oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego, na który składały się m.in. szczegółowe wykazy utrudnień w ruchu na remontowanych odcinkach i obowiązujące tam ograniczenia prędkości. Niezbędne w obu przypadkach było rozstrzygnięcie, czy doszło do naruszenia zasady ekwiwalentności pomiędzy świadczeniem koncesjonariusza, przy uwzględnieniu utrudnień i ograniczeń obowiązujących w czasie remontu, a świadczeniami użytkowników autostrady, tj. wnoszonymi przez nich opłatami w pełnej wysokości.

UOKiK przyznaje, że w toku postępowania dotyczącego Stalexport Autostrada Małopolska SA z siedzibą w Mysłowicach, zakończonego decyzją Nr RKT-9/2008, ustalono, iż ruch dwukierunkowy na autostradzie w związku z wyłączeniem jednej z jezdni w poszczególnych miesiącach 2007 r. odbywał się na odcinkach o następujących długościach w metrach: styczeń - 350, luty - 885, marzec - 885, kwiecień - 5085, maj - 5085, czerwiec - 12365, lipiec - 13110, sierpień - 18730 i wrzesień - 17300. Biorąc pod uwagę, że długość odcinka objętego koncesją wynosi 60900 metrów, w szczytowym momencie utrudnień, czyli w sierpniu, na blisko 31% odcinka autostrady występował ruch dwukierunkowy na jednej jezdni. Uwzględniając definicję autostrady, której jednym z parametrów jest wyposażenie przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie, warunek przedmiotowy nie został zachowany na prawie 1/3 długości w/w odcinka autostrady.

Prezes UOKiK ustalił również, iż oprócz zamkniętych odcinków jezdni w tym samym czasie zamykane były również poszczególne pasy ruchu zarówno na jezdni z Katowic do Krakowa, jak i z Krakowa do Katowic. Łączna długość

zamkniętych pasów ruchu w okresie od lutego do września na jezdni do Krakowa wynosiła od 250 metrów (luty 2007 r.) do 5450 metrów (maj 2007 r.), a na jezdni do Katowic od 250 metrów (luty 2007 r.) do 5700 metrów (maj 2007 r.). Powyższe utrudnienia spowodowały więc zdecydowane pogorszenie warunków bezpieczeństwa przejazdu płatnym odcinkiem autostrady A4 i zwiększyły ryzyko wypadku. W szczególności dotyczyło to odcinków, na których odbywał się ruch dwukierunkowy na jednej jezdni, gdzie zdecydowanie wzrosło ryzyko czołowego zderzenia pojazdów. Jednocześnie teoretyczny czas przejazdu autostradą z maksymalnie dopuszczalną prędkością również uległ zdecydowanemu wydłużeniu o ponad 22%, przy czym w związku z przedmiotowymi utrudnieniami faktyczny czas przejazdu uległ jeszcze większemu wydłużeniu, co wynikało nie tylko z łącznej długości odcinków, na których wyłączono z użytkowania jezdnie lub poszczególne pasy ruchu, ale również z ilości tych odcinków. Liczba tych odcinków w przypadku przejazdu z Katowic do Krakowa w poszczególnych miesiącach 2007 r. wynosiła od 1 w styczniu do 14 w czerwcu, natomiast na trasie Kraków - Katowice: od 1 w styczniu do 13 w czerwcu. Tak znaczna ilość odcinków wyłączonych z ruchu powodowała konieczność stałego zwalniania i zmieniania bądź pasa ruchu, bądź jezdni.

Należy szczególnie podkreślić, iż istotnym elementem oceny zachowań koncesjonariusza autostrady była analiza postanowień zawartych w raporcie technicznym stanowiącym załącznik do umowy koncesyjnej. W kilku punktach tego raportu wskazano na konieczność prowadzenia robót bez przekraczania łącznej długości odcinka ruchu dwukierunkowego wynoszącej 8 km pomiędzy miejscami poboru opłat. Ponadto zawarty został warunek, aby ilość oddzielnych odcinków ruchu dwukierunkowego w ogólnej długości 8 km była jak najmniejsza. Tymczasem praktyka koncesjonariusza była odmienna od przedmiotowych

wskazań, ponieważ od czerwca do września 2007 r. łączna długość odcinków, na których obowiązywał ruch dwukierunkowy, przekraczała 8 km. W czerwcu wynosiła ona 12365 metrów, w lipcu - 13110 metrów, w sierpniu - 18730 metrów, a we wrześniu - 17300 metrów. Koncesjonariusz nie zastosował się też do warunku, aby ilość odcinków ruchu dwukierunkowego w ogólnej długości 8 km była jak najmniejsza, ponieważ ilość tych odcinków wynosiła w 2007 r.: w kwietniu - 4, w maju - 3, w czerwcu - 6, w lipcu - 5, w sierpniu - 7, a we wrześniu - 5. Wraz ze wzrostem natężenia ruchu na autostradzie prowadzenie prac remontowych w opisanych rozmiarach uniemożliwiało zachowanie płynności przejazdu, zwłaszcza że największa ilość odcinków autostrady została wyłączona z ruchu w okresie letnim.

Konkretny przykład autostrady A4 pokazuje wadliwość systemu pozwalającego spółkom eksploatującym autostrady pobierać opłaty za przejazd po odcinkach które nie spełniają żadnych wymogów autostrady.

Dlatego też wnioskodawcy proponują wprowadzić w ustawie zapis uniemożliwiający pobieranie opłat za przejazd odcinkami autostrad w przypadku przebudowy lub remontu tej autostrady na odcinku między punktami poboru opłat, w wyniku, którego to remontu zablokowany pozostaje co najmniej jeden pas ruchu w danym kierunku. Ustawodawca proponuje, aby przerwa między kolejnym remontem lub przebudową odcinka między punktami poboru opłat nie mogła być krótsza niż 6 miesięcy.

Jednocześnie wnioskodawcy proponują wprowadzenie zapisu zobowiązującego spółki eksploatujące do odpowiedniego informowania użytkowników o prowadzonych remontach i utrudnieniach w ruchu w sposób umożliwiający wybór drogi, po której będą się poruszać.

Skutkiem ekonomicznym projektowanej regulacji będzie podwyższenie poziomu obsługi użytkowników autostrad płatnych oraz poprawa planowania procesów utrzymania autostrad płatnych przez spółki eksploatacyjne i wynikające stąd oszczędności kosztów utrzymania.

W relacji stron umowy, publicznej oraz prywatnej, pojawi się problem uregulowania skutków finansowych projektowanej regulacji. Należy przewidzieć, że strona publiczna będzie wstępnie pokrywać kwoty nie pobrane od użytkowników za przejazd remontowanymi odcinkami o ile strona prywatna nie uzna zasadności takiego uszczuplenia swoich wpływów w świetle zawartej wcześniej umowy. W kolejnym kroku- w przypadku sporu- skarb państwa powinien dochodzić odpowiednich roszczeń w zindywidualizowanych sporach od spółek/koncesjonariuszy (np. przejmując odpowiednią część zysku spółki koncesyjnej albo nawet sięgając po kapitały spółki). Roszczenia powinny być wyprowadzone z przepisów kodeksu cywilnego- np. dotyczących odpowiedzialności za nienależyte wykonywanie zobowiązań umownych. W praktyce oznaczałoby to, że kierowcy nie wnosiliby opłat w czasie poważnych i uciążliwych remontów, a koncesjonariusz otrzymywałby wyrównanie od skarbu państwa, które następnie byłoby rewindykowane na drodze sporu sądowego. Prawdopodobnie taki sposób postępowania nie będzie mógł być zastosowany do przypadku A4 Katowice Kraków , gdzie zgodzono się na intensywne remonty w trakcie eksploatacji autostrady i gdzie te remonty są finansowane w dużej części z bieżących wpływów za przejazdy. Tu skarb państwa powinien w całości przejąć na siebie obowiązek pokrywania opłat za przejazdy do czasu aż autostrada uzyska właściwy standard. Jeżeli władza publiczna dopuściła do wymuszania na kierowcach opłat za przejazdy drogą nie spełniającą standardu autostrady, to takie

działanie należałoby uznać za nie posiadające podstawy prawnej i szkodliwe, a zwolnienie kierowców z opłat należałoby uznać za całkowicie uzasadnione.

Wnioskodawcy wprowadzają także zapis zobowiązujący strony umów na budowę i eksploatację, czy tylko eksploatację do renegotjacji jej warunków w sposób realizujący proponowane rozwiązania ustawowe w projekcie.

Środki związane z realizacją projektowanych przepisów, określone w ramach negocjacji lub sporu sądowego ze spółkami/koncesjonariuszami, będą pochodzić z KFD przy rozszerzeniu istniejących limitów środków przewidzianych na realizację przedsięwzięć koncesyjnych.

Projektowana regulacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 21 września 2009 r.

BAS-WAL-1861/09

Pan Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna o zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Adamczyk) z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu

Projekt ustawy przewiduje zmianę art. 37a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, ze zm.; dalej: ustawa). Zmiana polega na dodaniu do ustawy nowego przepisu, który wyłącza prawo do pobierania opłat za przejazd w określonych przypadkach, nakłada obowiązek podania do wiadomości kierujących pojazdami informacji o utrudnieniach w ruchu spowodowanych remontem lub przebudową autostrady oraz renegotjacji umów o eksploatacji i o budowie i eksploatacji autostrady, które zostały zawarte przed wejściem w życie projektowanej ustawy.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Oceniając zgodność projektu z prawem Unii Europejskiej należy wziąć pod uwagę postanowienia:

- art. 28, art. 43 i art. 49 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Załącznik nr 2 do nru 90, poz. 864; dalej: TWE)

oraz

- dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. Urz. WE L 187 z 20.7.1999, str. 42; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 7, t. 4, str. 372, ze zmianami; dalej: dyrektywa).

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Projekt dotyczy materii objętych prawem Unii Europejskiej. Ocenic należy, po pierwsze, postanowienia projektu określające zasady pobierania opłat za przejazd autostradą oraz, po drugie, nakaz renegotjacji umów o eksploatacji oraz o budowie i eksploatacji, które zawarte zostały przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

1) Regulacja dotycząca zasad pobierania opłat za przejazd autostradą podlega ocenie w świetle przepisów dotyczących opłat za przejazdy oraz opłat za korzystanie z infrastruktury, które zebrane są w rozdziale III dyrektywy. Prowadzona analiza opiera się na założeniu, że w art. 1 pkt b projektu mowa jest o dodaniu do obecnego brzmienia art. 37a ustawy nowego ustępu 5a, który to ustęp podzielony jest na dalsze – inne niż ustępy - jednostki redakcyjne. Należy także zauważyć, że projektowany przepis wprowadza zmiany do reguł prawnych, które, mimo obowiązywania, będą mieć zastosowanie dopiero od 1 lipca 2011 r. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 218, poz. 1391), do 30 czerwca 2011 r. zastosowanie mają bowiem zasady pobierania opłat za przejazd autostradą oraz zwrot środków finansowych, o których mowa w art. 37a ust. 4-13 ustawy, w wersji obowiązującej do 23 grudnia 2008 r., a zatem m.in. przepisy, które umożliwiają zachowanie zgodności z określonym w prawie Unii Europejskiej zakazem tzw. podwójności opłat (por. art. 7 ust. 3 dyrektywy i art. 37a ust. 4 ustawy w brzmieniu sprzed 24 grudnia 2008 r.). Na gruncie stanu prawnego z 1 lipca 2011 r. odpowiednie gwarancje tworzy art. 8 przywołanej ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, który przewiduje utratę mocy przez art. 42 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 874, ze zmianami), a zatem przepis stanowiący podstawę nakładania na pojazdy objęte zakresem obowiązywania dyrektywy – niezależnych od opłat za przejazd autostradą - ryczałtowych opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej. Należy zastrzec, że ewentualne wprowadzenie do ustawy zmian, które zakładałyby, że pojazdy objęte zakresem obowiązywania dyrektywy podlegają podwójnym opłatom - np. w formie opłaty za przejazd (tzw. myto) i opłaty za korzystanie z infrastruktury (tzw. winieta) – byłoby sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Powyższe wyjaśnienia pozwalają przeprowadzić analizę zgodności z prawem Unii Europejskiej ustalonej treści projektowanego przepisu. Należy

wskazać, że określone w dyrektywie reguły pobierania opłat za przejazd obejmują kwestie dopuszczalności, po pierwsze, wprowadzenia przez państwo członkowskie opłat jedynie na niektórych odcinkach transeuropejskiej sieci drogowej (art. 7 ust. 1a dyrektywy) oraz, po drugie, wprowadzenia stawek ulgowych w odniesieniu do opłat i zwolnienia z obowiązku wnoszenia opłat (art. 7 ust. 4a i 4b dyrektywy). Odpowiednia kwalifikacja proponowanych środków ma znaczenie z punktu widzenia oceny zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, ponieważ w drugim przypadku – w odniesieniu do stawek ulgowych i zwolnienia – dyrektywa określa w sposób enumeratywny przypadki dopuszczalności ich wprowadzenia. Oceniając art. 1 pkt b projektu należy wskazać, że w jego treści mowa jest o wyłączeniu z pobierania opłat określonych odcinków autostrad. Działanie to można zatem uznać za decyzję państwa członkowskiego o ograniczeniu pobierania opłat wyłącznie do pozostałych odcinków autostrad w rozumieniu art. 7 ust. 1a dyrektywy. Istotne dla oceny jest, że ograniczenie to następuje ze skutkiem dla wszystkich użytkowników autostrady. Przepisy dyrektywy dotyczące stawek ulgowych i zwolnienia dotyczą z kolei sytuacji, gdy przyjmowane środki odnoszą się wyłącznie do określonych pojazdów, np. pojazdów uprzywilejowanych. W drodze przyznania stawki ulgowej lub zwolnienia z opłaty następuje zatem różnicowanie sytuacji prawnej użytkowników infrastruktury, a zawężenie możliwości korzystania ze stawek ulgowych lub zwolnienia do wyliczonych w dyrektywie kategorii pojazdów ma na celu zagwarantowanie zachowania wymogów wspólnotowego zakazu dyskryminacji. Na gruncie przepisów dotyczących dopuszczalności wprowadzenia przez państwo członkowskie opłat jedynie na niektórych odcinkach transeuropejskiej sieci drogowej gwarancję tę zapewnia ogólny wymóg, zgodnie z którym wprowadzenie nowego systemu pobierania opłat nie może pociągnąć za sobą dyskryminacji dla ruchu międzynarodowego. Przepis wymienia przyczyny, dla których nastąpić może ograniczenie jedynie przykładowo („ze względów takich jak...”). Uznając wykluczenie pobierania opłaty w przypadku przebudowy lub remontu autostrady za wprowadzenie nowego systemu pobierania opłat, o którym mowa w art. 7 ust. 1a dyrektywy, należy przyjąć, że wymóg braku dyskryminacji zapewniany jest przez generalny – nie przewidujący żadnych wyjątków - zakres obowiązywania projektowanego przepisu. Art. 1 pkt b ustawy nie jest sprzeczny z art. 7 dyrektywy. Warto zauważyć, że podobny mechanizm, zakładający możliwość wskazania odcinków autostrad, które objęte są systemem pobierania opłat, przewiduje art. 13 ha ust. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115, ze zmianami). Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi drogi krajowe lub ich odcinki, na których pobiera się opłatę elektroniczną. Przywołany przepis kompetencyjny umożliwia Radzie Ministrów wyłączenie określonego odcinka drogi krajowej z systemu pobierania opłat.

Należy wskazać, że wprowadzenie nowego systemu pobierania opłat wiąże się z koniecznością przekazania stosownej informacji Komisji Europejskiej. Informacja ta powinna zawierać określone dane o nowym systemie i zostać wysłana Komisji co najmniej cztery miesiące przed jego wprowadzeniem (art. 7a ust. 4 dyrektywy).

2) Regulacja dotycząca renegotjacji umów o eksploatacji oraz o budowie i eksploatacji, które zawarte zostały przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, podlega ocenie z punktu widzenia zasad równości i przejrzystości, które wywodzone są przez Trybunał Sprawiedliwości z art. 28, art. 43 i art. 49 TWE. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału warunkiem zapewnienia równości szans wszystkim podmiotom przedstawiającym oferty w ramach procedur przetargowych jest zgodność każdego etapu procedury porównywania ofert z obiema tymi zasadami (wyrok TS z dnia 25 kwietnia 1996 r., *Commission v Kingdom of Belgium (Walloon Buses)*, C-87/94, pkt 54). Z tezy tej Komisja Europejska wywodzi w swoich dokumentach określone reguły dotyczące fazy współpracy następującej po wyborze partnera prywatnego. Jej zdaniem teza ta oznacza, że TWE wyklucza generalnie każde działanie podmiotu publicznego po wyborze partnera prywatnego, które mogłoby naruszać zasadę równego traktowania wszystkich podmiotów na rynku (dokument COM(2004) 327, pkt 42). Zmiana treści stosunku prawnego, który powstał na gruncie umowy zawartej – jak w przypadku umów o eksploatacji lub budowie i eksploatacji autostrad - przez podmiot publiczny z partnerem prywatnym, powinna podlegać ocenie z punktu widzenia zasad równości i przejrzystości. W kontekście tych uwag istotne jest zatem ustalenie, czy projektowany przepis narusza te zasady. Uwzględniając to ustalenie należy wskazać, że przepis ten, mimo iż wprost stanowi o konieczności renegotjacji określonych umów, nie wprowadza żadnych zmian do treści spoczywających na stronach umów praw i obowiązków. Należy zwrócić uwagę, że zmiany w treści stosunków prawnych, które zawiązано na gruncie umów zawartych przed wejściem w życie projektowanej ustawy, będą konsekwencją obowiązywania projektowanych przepisów, a nie zmian w umowach. W przypadku trwałych stosunków prawnych, a zatem m.in. takich, o których mowa w umowach o eksploatacji lub budowie i eksploatacji autostrad, treść ich podlega zmianie w efekcie bezpośredniego stosowania nowych norm prawnych (Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1997, str. 55). Zmiana umowy nie jest zatem do zmiany treści stosunku prawnego konieczna i, jeśli nastąpi w takiej postaci, że strony umów zawartych przed wejściem w życie ustawy wprowadzą do umowy zmiany „w zakresie przewidzianym w niniejszej ustawie”, to ewidencjonuje wyłącznie istniejący już stan prawny. W związku zaś z faktem, że zmiany do stosunków prawnych strony umów o eksploatacji lub budowie i eksploatacji autostrad wprowadzane są w drodze ustawy i że projektowana ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków od generalnego zakresu jej

stosowania, należy uznać, że projektowany przepis art. 1 pkt b projektu nie narusza art. 28, art. 43 i art. 49 TWE.

IV. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. Projekt podlega obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej zgodnie z art. 7a ust. 4 dyrektywy 1999/62/WE.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego i Międzynarodowego

Akceptował: Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Warszawa, 21 września 2009 r.

BAS-WAL-1862/09

Pan Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o
autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Adamczyk)
jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt ustawy przewiduje zmianę art. 37a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, ze zm.; dalej: ustawa). Zmiana polega na dodaniu do ustawy nowego przepisu, który wyłącza prawo do pobierania opłat za przejazd w określonych przypadkach, nakłada obowiązek podania do wiadomości kierujących pojazdami informacji o utrudnieniach w ruchu spowodowanych remontem lub przebudową autostrady oraz renegecji umów o eksploatacji i o budowie i eksploatacji autostrady, które zostały zawarte przed wejściem w życie projektowanej ustawy. Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

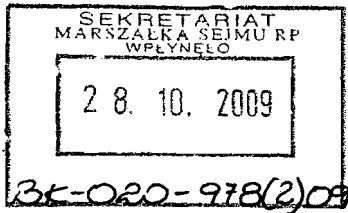
Opracował: Zespół Prawa Europejskiego i Międzynarodowego
Akceptował: Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Deskryptory bazy Rex: Unia Europejska, autostrady

Warszawa, dnia 28 października 2009 roku

Andrzej Adamczyk
Posel na Sejm
Rzeczpospolitej Polskiej



Szanowny Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na pismo Pana Marszałka z dnia 5 października br. jako reprezentant wnioskodawców poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym pragnę poinformować Pana Marszałka, iż niniejszy projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego ani budżetu państwa.

Andrzej Adamczyk

Posel na Sejm RP



Z-ca Sekretarza Generalnego

L.dz. MB/ *gł* /2009

Warszawa, 20 października 2009

SEKRETARIAT SZEFA KS

WPLYNEŁO

dnia.....*26*.....*10*.....*2009*..... 200..... r.

.....
(podpis)

Pan
Lech Czapla
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu
Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do przekazanego Krajowej Izbie Gospodarczej do zaopiniowania **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym** (pismo znak PS – 165/09), uprzejmie informujemy, że nie zgłaszamy uwag do ww. projektu ustawy.

z powierzeniem

dr Mieczysław Bąk

Warszawa, 02 października 2009r.

Pan Lech Czapla
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

W nawiązaniu do pisma z dnia 25.09.2009r. znak PS-165/09 w sprawie przedłożenia uwag do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, uprzejmie informuję, iż Związek Rzemiosła Polskiego nie zgłasza uwag do ww. projektu.

Z poważaniem

