



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Do druku nr 1535

Warszawa, dnia *22. 05* 2017 r.

**PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
PROKURATOR KRAJOWY**

PK I BP 0280.109.2017

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu **24. 05. 2017**

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 18 kwietnia 2017 r., nr GMS-WP-173-107/17, dotyczące *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Prawo o prokuraturze*, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Jak wynika z uzasadnienia, projektodawcy zamierzają ograniczyć katalog osób, które mogą korzystać z przejazdu kolumną przejazdów uprzywilejowanych. Cel wskazany w uzasadnieniu projektu rozmija się jednak z przedstawionym tekstem normatywnym. Projektodawcy nie zmieniają obowiązujących regulacji dotyczących przejazdów kolumną pojazdów, a w szczególności nie ograniczają katalogu osób, które mogą z takich przejazdów korzystać. Zamiast tego wprowadzają inne zmiany, których efektem będzie osłabienie ochrony bezpieczeństwa osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Projektowane zmiany dotyczą art. 53 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. — *Prawo o ruchu drogowym*. Art. 53 w ust. 1 definiuje pojazdy uprzywilejowane. Są to między innymi pojazdy Biura Ochrony Rządu (pkt 10). W ust. 2 znajduje się regulacja o charakterze szczególnym, zgodnie z którą kierujący pojazdem uprzywilejowanym może, w określonych warunkach, nie stosować się do przepisów

o ruchu pojazdów, zatrzymaniu i postoju oraz do znaków i sygnałów drogowych. Między innymi, w art. 53 ust. 2 pkt 1 lit. b wskazano, że sytuacja taka może mieć miejsce, gdy kierowca należy do kolumny pojazdów uprzywilejowanych. Natomiast w kolejnym podpunkcie, czyli w pkt 1 lit c, wskazano, że obowiązek stosowania się do przepisów o ruchu drogowym może być również uchylony w przypadku wykonywania zadań związanych bezpośrednio z zapewnieniem bezpieczeństwa osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, którym na mocy odrębnych przepisów przysługuje ochrona.

Projekt wprowadza do art. 53 nowelizowanej ustawy trzy nowe przepisy: ust. 2a, 2b i 2c.

Projektowany art. 53 ust. 2a definiuje osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w rozumieniu art. 53 ust. 2. Innymi słowy, przedmiotem nowelizacji nie jest art. 53 ust. 2 pkt 1 lit b — czyli przepis mówiący o przejazdach kolumną pojazdów. Nowelizacja dotyczy wyłącznie treści art. 53 ust. 2 pkt 1 lit c — czyli przepisu pozwalającego na przekroczenie przepisów o ruchu drogowym dla zapewnienia bezpieczeństwa osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Katalog obywateli polskich, których bezpieczeństwo (w trakcie czynności urzędowych) zostało uznane za dobro ważniejsze niż przepisy ruchu drogowego został przez projektodawców ograniczony do dwóch osób, mianowicie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów.

Projektowana regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu*, który określa katalog osób ochranianych przez Biuro Ochrony Rządu — a zatem osób uprawnionych do poruszania się pojazdami uprzywilejowanymi BOR, w tym również w kolumnie pojazdów. Regulacja ta jest też zupełnie nieracjonalna. Funkcjonariusz BOR, działający dla bezpieczeństwa osoby ochranianej w dalszym ciągu będzie miał prawo używać środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, potencjalnie naruszając konstytucyjnej rangi dobra innych osób — ale nie będzie już miał prawa naruszyć przepisów ruchu drogowego. Od strony aksjologicznej oznacza to, że w ocenie projektodawców przepisy ruchu drogowego mają wartość nadrzędną w stosunku do bezpieczeństwa Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz innych osób, które zostały objęte treścią art. 2 ust. 1 *ustawy*

z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, lecz które projektodawcy wyłączają spod działania art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. — *Prawo o ruchu drogowym*. Przepisy ruchu drogowego stoją też aksjologicznie wyżej niż ludzkie dobra osobiste, takie jak zdrowie i nietykalność, gdyż dobra te mogą zostać naruszone przez funkcjonariuszy BOR w toku czynności służbowych, podczas gdy przepisy ruchu drogowego naruszone być nie mogą. Innymi słowy, projektowany art. 53 ust. 2a opiera się na założeniu aksjologicznie wadliwym i w praktyce nieracjonalnym. Oczywiście, projektodawcy nie przyjęli takiego założenia świadomie, wskazuje to jednak, że projekt nie został wystarczająco przemyślany.

Poważne wątpliwości budzi również punkt 3 w projektowanym art. 53 ust. 2a, w którym do „osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe” projektodawcy zaliczyli „osoby wchodzące w skład delegacji obcych państw, w tym głowy obcych państw lub delegacji organizacji międzynarodowych”.

Definicja zawarta w projektowanym art. 53 ust. 2a pkt 3 jest wadliwa z uwagi na zakres desygnatów definiowanego pojęcia. Głowa obcego państwa nie zajmuje bowiem w Rzeczypospolitej Polskiej żadnego stanowiska państwowego. Wyraz „państwowy” w polskim języku prawnym — określający urzędy, stanowiska, przedsiębiorstwa, mienie, instytucje, egzaminy czy święta — dotyczy wyłącznie Państwa Polskiego. Można też dodać, że kierowniczego stanowiska — i to w jakimkolwiek państwie — nie zajmują również inne osoby, objęte treścią projektowanego art. 53 ust. 2a pkt 3, na przykład tłumacze, sekretarki czy lekarze wchodzący w skład obcej delegacji. Mimo to, na potrzeby ruchu drogowego projektowany przepis daje tym osobom status wyższy niż status Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Projektowany art. 53 ust. 2b stanowi swoiste *curiosum* legislacyjne, jest to bowiem przepis, statuujący w istocie zakaz zmieniania ustawy rozporządzeniem. Zgodnie z jego literalną treścią, organ wykonawczy, wydający akt prawny rangi rozporządzenia, nie może wykroczyć poza delegację ustawową określoną w art. 53 ust. 4 i zmienić definicji ustawowej określonej w art. 53 ust. 2a, rozszerzając zawarty w niej katalog osób.

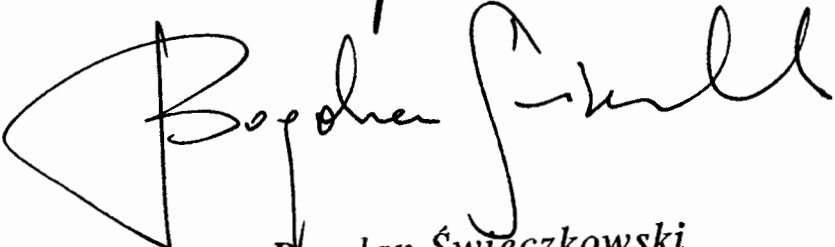
Akt prawny wyższego rzędu, jak ustawa, nie może być zmieniony aktem

prawnym niższego rzędu, jak rozporządzenie. Jest to kardynalna zasada prawotwórstwa. Ponieważ trudno przypuszczać, aby zasada ta była projektodawcom nieznana, należy sądzić, że ich intencja, która znalazła dość niefortunny wyraz w przepisie ust. 2b, w rzeczywistości była nieco inna. Uzasadnienie projektu każe się domyślać, że projektodawcy chcieli wprowadzić przepis, zgodnie z którym spośród wszystkich osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wyłącznie osoby pełniące funkcje wskazaną w art. 53 ust. 2a mogłyby poruszać się pojazdem uprzywilejowanym w kolumnie. Z powodów, które nie zostały wskazane, przepis taki nie został jednak wprowadzony wprost. Jeżeli taki był cel regulacji, zawartej w art. 53 ust. 2b, należy zauważyć, że prowadziłyby ona do paradoksalnej sprzeczności: pojazdy Biura Ochrony Rządu, jako uprzywilejowane, w dalszym ciągu mogłyby się poruszać w kolumnie, lecz tylko pod warunkiem, że w żadnym z nich nie jechałaby osoba chroniona przez BOR, chyba że osoba ta byłaby Prezydentem lub Prezesem Rady Ministrów.

Projektowany art. 53 ust. 2c składa się z dwóch zdań, z których, od strony logicznej i legislacyjnej, jedno jest nadmiarowe: w pierwszym zdaniu mowa jest o tym, kiedy wyłącznie wolno korzystać z pojazdu uprzywilejowanego, w drugim — kiedy nie wolno. Intencje przyświecające projektodawcom były niewątpliwie słuszne, jednak projektowana regulacja napotyka dwie istotne trudności. Po pierwsze, nieraz trudno byłoby odróżnić „wykonywanie obowiązków bezpośrednio związanych z pełnionym urzędem” od obowiązków związanych z tym urzędem jedynie pośrednio. Po drugie, projektowana regulacja wprowadza zakaz poruszania się pojazdem uprzywilejowanym, czyli samochodem BOR, „w celu prywatnym”. Jednak ochrona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów czy głowy obcego państwa nie może ograniczać się do sytuacji ściśle urzędowych, lecz musi trwać przez cały czas. Od strony merytorycznej, regulacja taka oznaczałaby, na przykład, że jeżeli odwiedzający Polskę prezydent obcego kraju uda się na rozmowy oficjalne, będzie mógł korzystać z pojazdu uprzywilejowanego, lecz nie będzie mu wolno poruszać się takim pojazdem, kiedy w ramach swoich prywatnych zainteresowań zechce odwiedzić na przykład polską galerię sztuki. Wskazuje to, że słuszne intencje projektodawców są jednak dość oderwane zarówno od obyczajów przyjętych w dyplomacji, jak od

realistycznej oceny zagrożeń obecnych we współczesnym świecie.

Z uwagi na powyższe, projekt należy uznać za niewystarczająco przemyślany, wprowadzający rozwiązania potencjalnie zagrażające bezpieczeństwu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz odwiedzających Polskę przedstawicieli obcych państw.

2 porucznik

Bogdan Święczkowski