



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja

Druk nr 803
Warszawa, 25 sierpnia 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

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

- o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Agnieszkę Dziemianowicz-Bąk.

(-) Magdalena Biejat; (-) Włodzimierz Czarzasty; (-) Jacek Czerniak; (-) Agnieszka Dziemianowicz-Bąk; (-) Monika Falej; (-) Krzysztof Gawkowski; (-) Anita Kucharska-Dziedzic; (-) Marcin Kulasek; (-) Paulina Matysiak; (-) Monika Pawłowska; (-) Marek Rutka; (-) Joanna Scheuring-Wielgus; (-) Małgorzata Sekuła-Szmajdzińska; (-) Joanna Senyszyn; (-) Anita Sowińska; (-) Jan Szopiński; (-) Krzysztof Śmiszek; (-) Tomasz Trela; (-) Katarzyna Ueberhan; (-) Dariusz Wieczorek; (-) Anna Maria Żukowska.

USTAWA
z dnia ... 2020 r.
o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących
pojazdami

Art. 1. W ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, 284, 568, 695 i 1087) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 13 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Pieszy wchodzący na jezdnię lub torowisko albo pieszy przechodzący przez jezdnię lub torowisko jest obowiązany zachować szczególną ostrożność oraz, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, korzystać z przejścia dla pieszych. Pieszy wchodzący na przejście, znajdujący się na przejściu lub oczekujący na wejście na przejście ma pierwszeństwo przed pojazdem.”;
- 2) w art. 20:
 - a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Prędkość dopuszczalna pojazdu lub zespołu pojazdów na obszarze zabudowanym wynosi 50 km/h, z zastrzeżeniem ust. 2.”;
 - b) uchyla się ust. 1a;
- 3) w art. 26 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Kierujący pojazdem, zbliżając się do przejścia dla pieszych, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność, zmniejszyć prędkość i ustąpić pierwszeństwa pieszemu wchodzącemu na przejście, znajdującemu się na przejściu lub oczekującemu na wejście na przejście.”;
- 4) w art. 135 w ust. 1 w pkt 1a lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h”.

Art. 2. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1268) w art. 102 w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

- „4) kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h;”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, 284, 568, 695 i 1087; **dalej jako: „p.r.d.”**), zakłada, iż kierujący pojazdem, zbliżając się do przejścia dla pieszych, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i ustąpić pierwszeństwa pieszemu znajdującemu się na przejściu. Zgodnie z ugruntowanym poglądem doktryny: *„Kierujący pojazdem, zbliżając się do przejścia dla pieszych, jest zobligowany do zachowania szczególnej ostrożności, zatem powinien on zwiększyć uwagę i dostosować swe zachowanie do warunków i sytuacji zmieniających się na drodze, w stopniu umożliwiającym odpowiednio szybkie reagowanie. Ponadto zobowiązany jest do ustąpienia pierwszeństwa pieszemu znajdującemu się na przejściu (art. 26 ust. 1 p.r.d.). Ustąpienie pierwszeństwa polega w tym przypadku na powstrzymaniu się od ruchu, jeżeli ruch mógłby zmusić pieszego do zatrzymania się, zwolnienia lub przyspieszenia kroku (art. 2 pkt 23 p.r.d.)”* (vide Malinowski Łukasz, Prawo o ruchu drogowym. Komentarz do art. 26 p.r.d.). Niestety obecne brzmienie art. 26 ust. 1 p.r.d. nie chroni w sposób dostateczny najsłabszych uczestników ruchu drogowego, tj. pieszych, na co wskazują liczne raporty i statystyki m.in. Komendy Głównej Policji, Naczelnej Izby Kontroli oraz Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Celem wprowadzenia niniejszej nowelizacji jest zatem poprawa bezpieczeństwa pieszych znajdujących się na przejściu dla pieszych, wchodzących na to przejście bądź oczekujących na wejście na przejście oraz ogólna poprawa stanu bezpieczeństwa na drogach. Zgodnie bowiem z raportem Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (**dalej jako: „KRBRD”**) *„Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2018 roku”* w 2018 roku odnotowano wzrost liczby ofiar śmiertelnych o 1,1% względem roku poprzedniego. Ponadto nie udało się zrealizować celów przyjętych w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020, tj. obniżenia do 2020 roku liczby ofiar śmiertelnych o 50% w stosunku do wskaźników z 2010 roku. KRBRD nie opublikowała jeszcze danych za 2019 roku, jednak policyjne raporty nie wskazują na to, że stan bezpieczeństwa na drogach nie uległ poprawie względem 2018 roku. Zgodnie z ww. raportem w strukturze zabitych w wyniku zdarzenia drogowego dominują piesi (27,7%) – w 2018 roku miało miejsce niemal 8 tysięcy wypadków polegających na najechaniu na pieszego, w których śmierć poniosło 861 osób. Należy mieć na horyzoncie fakt, iż w 2018 roku doszło do większej liczby wypadków na przejściach dla pieszych (3738 wypadków) niż w roku 2010

roku (3307 wypadków), co świadczy o klęsce polskiego państwa w zakresie polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz o braku skuteczności obecnych rozwiązań legislacyjnych.

W 2018 roku Instytut Transportu Samochodowego na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury przeprowadził „Badania zachowań pieszych i relacji pieszy-kierowca”. Badanie objęło blisko 7 tysięcy pieszych i ponad 32 tysiące pojazdów. Badanie dowiodło, że nawet 90% kierowców, którzy byli objęci obserwacją, jechało powyżej dozwolonych limitów prędkości, dojeżdżając do przejścia dla pieszych. Nadto warto odnotować, iż zgodnie z omawianym badaniem tylko 45% kierowców ustępuje pierwszeństwa pieszym w okolicy i na przejściu dla pieszych. Raport dowiódł również, że znakomita większość pieszych przed wejściem na przejście rozgląda się i ocenia, czy może bezpiecznie przejść przez jezdnię. Jedynie 5% obserwowanych pieszych rozmawiało przez telefon, przechodząc przez przejście dla pieszych, a tylko 1% pieszych pisało w tym czasie wiadomości tekstowe. Co znamienne wtargnięcie na jezdnię zgodnie z przedmiotowym badaniem dotyczyło jedynie 0,43% obserwowanych. Wskazane dane w sposób bezsprzeczny obrazują, iż ciężar odpowiedzialności za wypadki z udziałem pieszych w głównej mierze spoczywa na kierowcach. Autorzy raportu rekomendują zintensyfikowanie działań mających na celu radykalne zmniejszenie rzeczywistych prędkości pojazdów w pobliżu przejść dla pieszych, szczególnie w obszarach zabudowanych w małych miejscowościach. Przyczyni się do tego niniejsza nowelizacja oraz wzmożone kontrole Policji w okolicach przejść dla pieszych.

Z raportu Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji “Wypadki drogowe w Polsce w 2019 roku” wynika, że wina kierujących w przypadku wypadku drogowego została stwierdzona w 89,9% przypadków. Wina pieszych dot. jedynie 4,4% zdarzeń drogowych. Nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych zgodnie z omawianym raportem stanowi jeden z głównych przyczyn wypadków w Polsce. W 2019 roku doszło z tego powodu do 2.924 wypadków, w których śmierć poniosło 199 osób, a 2.888 zostało rannych. Policja wskazuje, że około 40% ofiar drogowych w Polsce stanowią “niechronieni” uczestnicy ruchu drogowego tzn. piesi. Najczęściej do wypadków z udziałem pieszych dochodziło w terenie zabudowanym, czyli w miejscu, gdzie powinni być najbezpieczniejsi. Warto również zwrócić uwagę, iż najwyższy odsetek ofiar stanowią osoby powyżej 60 roku życia (36,3%). Największą liczbę wypadków z udziałem pieszych odnotowuje się na przejściach dla pieszych - w 2019 roku doszło w tym miejscu do 3.466 wypadków. Liczba wypadków na przejściach dla pieszych w 2019 roku była wyższa niż w 2010 roku, różnica wynosi 159 zdarzeń.

Na konieczność rozszerzenia zasady pierwszeństwa pieszego na przejściu dla pieszych zwracał uwagę również Rzecznik Praw Obywatelskich (**dalej: "Rzecznik"**) w piśmie z dnia 29 stycznia 2019 roku skierowanym do Ministra Infrastruktury (znak: V.511.12.2019.TS). Rzecznik wskazuje, iż zasada, zgodnie z którą pieszy ma pierwszeństwo jeszcze przed wkroczeniem bezpośrednio na przejście dla pieszych obowiązuje w krajach skandynawskich (Norwegia, Dania i Finlandia) oraz w większości państw Europy Zachodniej (Francja, Belgia, Holandia, Szwajcaria, Austria, Niemcy). We Francji i Norwegii kierowca ma obowiązek zatrzymania się przed przejściem dla pieszych nawet, jeśli osoby znajdujące się w jego pobliżu nie wykazują wyraźnego zamiaru przejścia przez jezdnię, a jedynie zbliżają się do jezdni. W omawianych państwach liczba wypadków z udziałem pieszych jest zdecydowanie mniejsza niż na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, co może wskazywać na skuteczność tamtejszych rozwiązań legislacyjnych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Realnie na poprawę bezpieczeństwa pieszych i słabszych uczestników ruchu drogowego wpłynie też obniżenie dozwolonej prędkości jazdy w godzinach nocnych na terenie zabudowanym. Stąd propozycja nowelizacji w zakresie art. 20 ust. 1 p.r.d. oraz uchylecia ust. 1a we wskazanym przepisie. Obecnie w godzinach od 23:00 do 5:00 dopuszczalna prędkość pojazdu lub zespołu pojazdów wynosi 60 km/h. Przedmiotowy projekt zakłada wprowadzenie dozwolonej prędkości 50 km/h na obszarze zabudowanym, niezależnie od pory dnia. Jak pokazują bowiem badania wzrost prędkości pojazdu z 50 do 60 km/h skutkują trzykrotnym wzrostem ryzyka śmierci pieszego w przypadku zdarzenia drogowego (por. *Pedestrian fatality and impact speed squared: Cloglog modeling from French national data*). Zgodnie zaś z raportem "*Strategia poprawy bezpieczeństwa drogowego w Polsce*" oraz policyjnymi statystykami, na terenie zabudowanym wypadki w nocy mają ponad dwukrotnie groźniejszy skutek, jeżeli chodzi o ofiary śmiertelne niż w dzień. Polska Izba Ubezpieczeń dowodzi w raporcie, iż obniżenie dopuszczalnej prędkości w nocy do 50 km/h przyczyni się do obniżenia ofiar śmiertelnych o 15-20%. Opracowanie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego "*Wytyczne zarządzania prędkością na drogach samorządowych*" wskazuje natomiast na spadek ofiar śmiertelnych wypadków w obszarze zabudowanym o 35%-60% w przypadku redukcji prędkości o zaledwie 10%-20%.

Jeżeli zaś chodzi o propozycję zmiany legislacyjnej w zakresie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. to nowe brzmienie omawianego przepisu pozwoli organom ścigania na zatrzymanie prawa jazdy również w sytuacji przekroczenia dopuszczalnej prędkości o 50 km/h poza obszarem zabudowanym. Obecnie wskazane obostrzenie dot. jedynie obszaru zabudowanego - w tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, iż jedną z główną przyczyn wypadków poza

obszarem zabudowanym jest nadmierna prędkość, a to tam dochodzi do niemal 30% ogółu wypadków. Zgodnie z policyjnym raportem *“Wypadki drogowe w Polsce” w 2019 roku* mimo, iż do większości wypadków dochodzi na terenie zabudowanym, to większa liczba ofiar śmiertelnych występuje na obszarze niezabudowanym (na obszarze niezabudowanym w co piątym wypadku zginął człowiek, podczas gdy na obszarze niezabudowanym w co osiemnastym). To uzasadnia nowelizację art. 135 p.r.d. w proponowanym zakresie.

W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2019 r. poz. 341, z późn. zm., **dalej jako: “u.k.p.”**) proponuje się dostosowanie brzmienia art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p do przedłożonego projektu nowelizacji prawa o ruchu drogowym. Zgodnie z zaproponowanym brzmieniem art. 102 ust. 1 pkt 4 Starosta wyda decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h, bez względu na to czy przekroczenie prędkości nastąpiło na obszarze zabudowanym czy poza obszarem zabudowanym.

Konieczności wprowadzenia niniejszej nowelizacji dowodzą również statystyki na poziomie Unii Europejskiej, według których Polska jest jednym z najbezpieczniejszych dla pieszych państw wspólnoty. Według danych Komisji Europejskiej za 2019 rok, więcej ludzi na drogach ginie obecnie już tylko na drogach w Bułgarii i Rumunii, z 27 państw UE, Polska zajmuje więc trzecie miejsce w omawianym rankingu od końca.

Rekapitulując, przedłożone propozycję przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym, na co m.in. wskazują statystyki zdarzeń drogowych prowadzone w państwach UE, w których obowiązują proponowane rozwiązania legislacyjne. Obecna polityka państwa w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego okazała się nieskuteczna, co obrazują raporty Komendy Głównej Policji. Na marginesie, warto odnotować, iż proponowana nowelizacja nie zwalnia z zachowania stosownych reguł ostrożności samych pieszych - zachowany bowiem zostanie art. 14 pkt 1 lit. a p.r.d., który zabrania pieszym wchodzenia bezpośrednio przez nadjeżdżający pojazd.

2. Projektowane rozwiązania

W art. 1 proponuje się zmianę w zakresie art. 13 ust. 1 p.r.d. polegającą na rozszerzeniu pierwszeństwa pieszego, który:

- 1) znajduje się na przejściu dla pieszych,
- 2) wchodzi na przejście dla pieszych,
- 3) oczekuje na wejście na przejście dla pieszych.

W art. 20 p.r.d. ujednolica się dopuszczalną prędkość w terenie zabudowanym do 50 km/h oraz likwiduje się zwiększenie limitu prędkości do 60 km/h między godziną 23:00 a 5:00, poprzez uchylenie ust. 1 a niniejszego przepisu.

W art. 26 ust. 1 p.r.d. zwiększa się zakres pierwszeństwa pieszych analogicznie do proponowanej zmiany w art. 13 ust. 1 p.r.d. tj. wprowadza się pierwszeństwo dla pieszego, który znajduje się na przejściu, wchodzi na przejście i oczekuje na wejście na przejście dla pieszych

W art. 135 w ust. 1 w pkt 1a lit. p.r.d. wprowadza się możliwość odebrania prawa jazdy w przypadku przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h niezależnie od tego, czy przekroczenie prędkości miało miejsce w terenie zabudowanym, czy niezabudowanym

Art. 2. W art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. wprowadza się zmianę umożliwiającą staroście wydanie decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h, bez względu na to czy przekroczenie prędkości nastąpiło na obszarze zabudowanym czy poza obszarem zabudowanym

Art. 3 przewiduje termin min. 30 dni *vacatio legis*. Zwyczajowy termin 14 dni został wydłużony z uwagi na wagę niniejszej nowelizacji, a co za tym idzie konieczność przeprowadzenia rzetelnej kampanii informacyjnej przed wejściem w życie przepisów ustawy.

3. Źródła finansowania

Niniejszy projekt ustawy nie pociąga za sobą skutków dla budżetu państwa.

4. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem unii Europejskiej i braku obowiązku przedstawienia projektu instytucjom Unii Europejskiej

W ocenie projektodawcy przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

5. Oświadczenie o notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

6. Konsultacje społeczne

Proponowany projekt ustawy powstał po konsultacjach z Federacją "Piesza Polska".

7. Zgodność z Konstytucją RP

Projektodawcy oświadczają, iż przedstawiony projekt ustawy jest zgodny z Konstytucją RP.

8. Założenia projektów aktów wykonawczych

Projekt nie przewiduje wydawania dodatkowych aktów wykonawczych.

Warszawa, 28 sierpnia 2020 r.

BAS-WAPM-1825/20

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Agnieszka Dziemianowicz-Bąk)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Poselski projekt ustawy zmierza do zmiany ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹ oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami². Proponowane zmiany polegają na:

- a) ustanowieniu zasady, zgodnie z którą pieszy wchodzący na przejście, znajdujący się na przejściu lub oczekujący na wejście na przejście ma pierwszeństwo przed pojazdem (w obecnym stanie prawnym pierwszeństwo przysługuje tylko pieszemu znajdującemu się na przejściu),
- b) ustanowieniu 50 km/h jako maksymalnej dopuszczalnej prędkości dla pojazdu lub zespołu pojazdów na obszarze zabudowanym, bez względu na porę dnia (obecnie w godzinach nocnych maksymalna dozwolona prędkość wynosi 60 km/h),
- c) obligatoryjnym zatrzymywaniu przez Policję, za pokwitowaniem, prawa jazdy w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h. W takim przypadku starosta będzie zatrzymywał prawo jazdy lub pozwolenie na kierowanie tramwajem (obecnie regulacja ta dotyczy wyłącznie terenu zabudowanego).

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1268.

Projekt nie zawiera przepisów przejściowych. Ustawa ma wejść w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii objętych projektem ustawy.

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

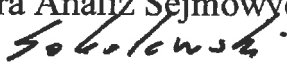
Przepisy projektu ustawy nie należą do materii regulacji prawa Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
Biuro Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Warszawa, 28 sierpnia 2020 r.

BAS-WAPM-1826/20

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Agnieszka Dziemianowicz-Bąk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Poselski projekt ustawy zmierza do zmiany ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹ oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami². Proponowane zmiany polegają na:

a) ustanowieniu zasady, zgodnie z którą pieszy wchodzący na przejście, znajdujący się na przejściu lub oczekujący na wejście na przejście ma pierwszeństwo przed pojazdem (w obecnym stanie prawnym pierwszeństwo przysługuje tylko pieszememu znajdującemu się na przejściu),

b) ustanowieniu 50 km/h jako maksymalnej dopuszczalnej prędkości dla pojazdu lub zespołu pojazdów na obszarze zabudowanym, bez względu na porę dnia (obecnie w godzinach nocnych maksymalna dozwolona prędkość wynosi 60 km/h),

c) obligatoryjnym zatrzymywaniu przez Policję, za pokwitowaniem, prawa jazdy w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h. W takim przypadku starosta będzie zatrzymywał prawo jazdy lub pozwolenie na kierowanie tramwajem (obecnie regulacja ta dotyczy wyłącznie terenu zabudowanego).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1268.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Bartosz Pawłowski

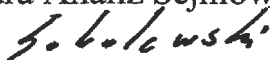
ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS
L.dz. DS-173-502/20
Data wpływu 15.09.2020

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-WP-020-75(8)20
Data wpływu 15.09.2020

Pan
Dariusz Salomończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 01 września br. , w sprawie przedłożenia uwag do poselskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy – **Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami** , w załączeniu przekazujemy opinie otrzymane z województw: śląskiego i zachodniopomorskiego.

Z poważaniem,

Jakub Mielczarek
Dyrektor Biura

.....
Związek Województw RP
Ul.Świętojerska 5/7
00-236 Warszawa
T.(22) 831 14 13
F. (22) 831 14 42
W.www.zwrp.pl

Informujemy, iż Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej ul. Plac Bankowy 3/5, 00-142 Warszawa. Szczegółowe informacje dotyczące sposobu przetwarzania danych osobowych znajdują się na stronie Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, pod adresem <https://zwrp.pl/pl/polityka-prywatnosci.html>

Informacja o projekcie:

| | |
|-----------------------|--|
| Tytuł | Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami |
| Projekt z dnia | |

Informacje o zgłaszającym uwagi:

| | |
|--------------------------------|--|
| Urząd | Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego za pośrednictwem Biura Związku Województw RP |
| Organizacja samorządowa | Związek Województw RP |

Uwagi:

| Lp. | Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział) | Treść uwagi (propozycja zmian) | Uzasadnienie uwagi |
|------------|---|--|---|
| 1. | art. 1 pkt 1) i pkt 3) (dot. Art. 13 ust.1 oraz art. 26 ust. 1 Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym) | Proponuje się wyłączenie tramwajów z bezwzględnego obowiązku udzielania pierwszeństwa pieszym wchodzącym na przejście lub oczekującym na wejście na przejście. | Uwarunkowania techniczne tramwajów: wielokrotnie dłuższa droga hamowania, niebezpieczeństwo dla pasażerów podczas hamowania awaryjnego. |
| 2. | art. 1 pkt 1) (dot. art. 13 ust.1 Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym) | Przedmiotowa zmiana przepisów może spowodować następujące sytuacje zagrożenia w ruchu (skutki uboczne): w przypadkach nieodpowiednich warunków widoczności w obszarze przejścia dla pieszych np. zasłanianie pieszych oczekujących na przejście przez obiekty, zieleń, pojazdy znajdujące się przed przejściem, usytuowanie przejścia za łukiem poziomym i/lub w porze niedostatecznej widoczności, kierujący pojazdem dojeżdżający do przejścia nie będzie widział pieszego oczekującego na przejście i nie będzie miał możliwości ustąpić mu pierwszeństwa. Ponadto uzasadnienie zmiany nie zawiera wystarczających argumentów tłumaczących właściwość proponowanego rozwiązania. Zastosowanie takiego rozwiązania przez inne kraje nie może być uznane za wystarczający | |

| | | | |
|----|--|--|--|
| | | argument. Brak przedstawienia i krótkiego wyjaśnienia mechanizmu wpływającego na eliminację lub ograniczenie przyczyn zagrożeń pieszych. | |
| 3. | art. 1 pkt 1) (dot. art. 13 ust.1 Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym) | Konieczność uzupełnienia pierwszego zdania o zapis "Pieszy wchodzący lub zbliżający się przejścia przez jezdnię lub torowisko...". | |

Informacja o projekcie:

| | |
|----------------|--|
| Tytuł | Ustawa o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym |
| Projekt z dnia | 25 sierpnia 2020r. |

Informacje o zgłaszającym uwagę:

| | |
|-------------------------|---|
| Urząd | Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego za pośrednictwem Biura Związku Województw RP |
| Organizacja samorządowa | Związek Województw RP |

Uwagi:

| Lp. | Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział) | Treść uwagi (propozycja zmian) | Uzasadnienie uwagi |
|-----|--|---|---|
| 1. | Art. 1, pkt 1 projektu | 1. Dla art. 13, ust. 1 proponuje się nadać brzmienie: <i>„1. Pieszy wchodzący na jezdnię lub torowisko albo pieszy przechodzący przez jezdnię lub torowisko jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i upewnić się o możliwości przekroczenia jezdni, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, korzystać z przejścia dla pieszych”. Pieszy wchodzący na przejście, znajdujący się na nim lub oczekujący na wejście na przejście ma pierwszeństwo przed pojazdem, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, lit. a.”</i> | Zachowanie szczególnej ostrożności co do zasady obliuguje pieszego do zwiększenia uwagi i dostosowania zachowania do warunków i sytuacji zmieniających się na drodze, w stopniu umożliwiającym odpowiednio szybkie reagowanie. Zaproponowane wyszczególnienie konkretnego działania jakim jest upewnienie się o możliwości przekroczenia jezdni przed podjęciem tej czynności doprecyzuje przepis względem zaproponowanego w projekcie i uwzględniającego tylko normę ogólną jaką jest zachowanie szczególnej ostrożności. Ma to o tyle istotne znaczenie, że do grupy niezmotoryzowanych uczestników ruchu drogowego (pieszych) zaliczają się osoby posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami, osoby posiadające wiedzę na temat właściwego stosowania i interpretacji przepisów ruchu drogowego dla których sam zapis o obowiązku zachowania szczególnej ostrożności nie będzie stanowił problemu w stosowaniu. Dostrzec należy jednak to, że do grupy niezmotoryzowanych uczestników ruchu drogowego (pieszych) zaliczają się również osoby nieposiadające wiedzy na temat obowiązku i zakresu stosowania przepisów ruchu drogowego oraz znaczenia pojęcia „szczególna |

ostrożność" (dzieci, młodzież, osoby dorosłe nie posiadające uprawnień do kierowania, osoby w podeszłym wieku) dla których doprecyzowanie przepisu o obowiązek „upewnienia się o możliwości przekroczenia jezdni (lub wkroczenia na jezdnię) stanie się znacznie bardziej czytelny, przyswajalny i zrozumiały.

Podobnie wprowadzenie zastrzeżenia w stosowaniu omawianego przepisu do przesłanek określonych w art. 14 ust. 1, lit. a ustawi nakaz powstrzymania się od ruchu lub zakaz wejścia na jezdnię, wejścia na przejście czy nawet zbliżania się do niego o ile kierujący pojazdem dojeżdżającym do przejścia nie podejmie wymaganych od niego czynności lub będzie znajdował się w takiej odległości od niego, że nawet podjęcie np. hamowania mogłoby okazać się nieskuteczne w przypadku wejścia pieszego na przejście. W związku z tym (patrz pkt 2 tabeli)

W projektowanych przepisach zmieniających art. 13 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 zachodzi kolizja z przepisem art. 14 pkt 1 ppkt a (w myśl zmiany pieszy, któremu prawo zabrania wchodzenia na jezdnię bezpośrednio przed jadący pojazd ma mieć mimo tego pierwszeństwo przed pojazdem – należy tę kolizję wyeliminować poprzez poprawienie projektowanego przepisu.

W projektowanych przepisach zmieniających art. 13 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 nadaje się pierwszeństwo pieszemu oczekującemu na wejście na przejście. Przepis ten jest wadliwie skonstruowany, nadaje bowiem pierwszeństwo pieszemu oczekującemu na możliwość wejścia na przejście dla pieszych (tj. na sygnał zielony lub sygnał podawany ręcznie) w sytuacji braku możliwości wejścia na przejście przed pojazdem, który posiada możliwość przejechania przez przejście, a więc nadaje pierwszeństwo w sytuacji, kiedy nie istnieje możliwość przecięcia się torów ruchu pieszego i pojazdu – zapis „lub

| | | | |
|----|---|--|--|
| | | | oczekującemu na wejście na przejście" należy usunąć, gdyż nie zmienia on w żaden sposób sytuacji prawnej obu uczestników ruchu |
| 2. | art. 14, pkt 1, lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym (dz.U. z 2020r. poz. 110) niewymieniony w projekcie. | 2. Proponuje się zmienić art. 14, pkt 1, lit. a ustawy pod. poprzez nadanie mu brzmienia: „a) bezpośrednio przed jadący pojazd, w tym również podczas zbliżania się do przejścia dla pieszych, oczekiwania na wejście na przejście dla pieszych i na przejściu dla pieszych”. | zaproponowane w projekcie rozszerzenie pierwszeństwa dla pieszych zbliżających się do przejścia oraz oczekujących na przejście powinno być obwarowane zakazem wchodzenia na jezdnię w sytuacji, w której miałyby to nastąpić bezpośrednio przed jadącym pojazdem, którego kierujący np. odpowiednio wcześniej nie wykazał reakcji w postaci zmniejszenia prędkości jazdy. Dostrzec należy, iż nadmierne uprzywilejowanie pieszych bez wprowadzenia zakazu może doprowadzić do zwiększenia liczby wypadków. Istotnym przy rozważaniu wprowadzenia zmian jest to, że przejścia dla pieszych wyznaczone są nie tylko w poprzek jezdni (drogi dla pojazdów), ale również torowisk tramwajowych. Pojazdy uczestniczące w ruchu z uwagi na zróżnicowane parametry (wymiały, waga, rozwiązania techniczne, umiejętności i doświadczenie kierowcy) w sposób niejednakowy reagują na zmienność sytuacji na drodze. O ile samochód osobowy lub motocykl zatrzyma się na krótkim odcinku drogi, to już pojazdy ciężkie lub tramwaje wymagają znacznie dłuższej drogi hamowania co powinien uwzględnić pieszy, którego zamiarem jest przekroczenie jezdni. |
| 3. | Art. 1 pkt. 2 projektu | Odnosząc się do zaproponowanej zmiany art. 20 ust. 1 polegającej na wprowadzeniu na obszarze zabudowanym jednakowej dopuszczalnej prędkości (50km/h) obowiązującej przez całą dobę w ocenie organu opiniującego zmianę taką uznać należy za bezzasadną, a co za tym idzie usunąć propozycję w całości z projektu pozostawiając stan prawny w dotychczasowym brzmieniu. | Zaproponowane obniżenie o 10 km/h dopuszczalnej prędkości jazdy w obszarze zabudowanym godzinach pomiędzy 23:00 a 5:00 w żaden sposób nie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym również bezpieczeństwa pieszych. W podanych wyżej godzinach natężenie ruchu drogowego, a także ruchu pieszych w sposób istotny maleje w porównaniu do ruchu odbywającego się w przedziale czasowym pomiędzy godz. 5:00 - 23:00. Istotnie |

| | | | |
|----|-----------------------|---|--|
| | | | <p>mniejsza liczby pojazdów, jak i pozostałych uczestników ruchu na drogach ułatwia jazdę oraz zmniejsza ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa ruchu. Zmniejszenie dopuszczalnej prędkości jazdy o 10 km/h (ok 16%) od obecnie obowiązującej w żaden sposób nie wpłynie na poprawę bezpieczeństwa lub zwiększenie płynności ruchu. Problematiczne jest egzekwowanie stosowania przepisu, gdyż przy prawidłowym stosowaniu zarówno przez pieszych jak i kierujących zmniejszenie dopuszczalnej prędkości nie będzie miało żadnego wpływu na poprawę bezpieczeństwa tak kierujących jak i pozostałych uczestników ruchu drogowego. Wobec powyższego procedowanie zmian w zaproponowanym brzmieniu nie jest zasadne.</p> |
| 4. | Art. 1 pkt 3 projektu | <p>odnosząc się do art. 3 projektu stanowiącego, iż „ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia” proponuje się po ostatecznym ustaleniu brzmienia przepisów i wprowadzeniu ich do ustawy wydłużenie okresu <i>vacationis legis</i> na czas umożliwiający zapoznanie się z nowymi przepisami oraz przygotowanie się do zmian wynikających z ich wejścia w życie.</p> | <p>Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy w sposób zasadniczy zmieniają dotychczasowy stan prawny, przez co przed ich obowiązywaniem należy zapewnić możliwość przygotowania się do ich stosowania podmiotom, których będą dotyczyły. Wskazany w projekcie okres wejścia w życie przepisów z uwagi na bardzo duży zasięg ich oddziaływania wydaje się być niewystarczającym i niezapewniającym dostatecznej wiedzy na temat stosowania nowych norm - przed ich wprowadzeniem.</p> |

Do pozostałych propozycji zmian przepisów ujętych w omawianym projekcie, a nie wykazanych w niniejszej opinii - nie wnosi się uwag.

Podsumowując, celem wprowadzenia nowelizacji prawa objętej projektem zmiany ustawy Prawo o ruchu drogowym w założeniu autora jest poprawa bezpieczeństwa pieszych znajdujących się na przejściu dla pieszych, wchodzących na to przejście bądź oczekujących na wejście przed przejściem oraz ogólna poprawa stanu bezpieczeństwa na drogach. Co do zasady należy zgodzić się z założeniem, że pieszy na wyznaczonym dla niego przejściu powinien posiadać pierwszeństwo przed pojazdami, analogicznie jak kierujący posiada je na jezdni. Niemniej zwrócić trzeba uwagę, że projekt nie uwzględnia potrzeby wprowadzenia zmian systemowych np. związanych z koniecznością przeglądu organizacji ruchu na drogach w wyniku których, w sposób nieuzasadniony wyznacza się przejścia dla pieszych w niewielkich

odległościach od siebie - na krótkich odcinkach dróg. Obecnie nie należą do rzadkości jezdnie, na których, na odcinkach kilkuset metrów wyznaczona jest ilość przejść dla pieszych znacznie przewyższa potrzeby w tym zakresie. Wprowadzenie proponowanych zmian w przepisach w sposób istotny może w takich miejscach zakłócać płynność jazdy oraz wbrew założeniu pogorszyć bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zwrócić należy uwagę, że o ile mniejszy pojazd (osobowy) nie będzie miał problemu z zastosowaniem się przed każdym kolejnym przejściem do proponowanych rozwiązań, to już dla kierującego pojazdem wielotonażowym częste ponawianie jazdy po wcześniejszym zatrzymaniu i ponowne wprowadzanie pojazdu w ruch będzie miało niekorzystny wpływ (podobnie w przypadku ruchu pojazdów szynowych). Rozważenia wymaga również to, czy tak samo zasadne jest wprowadzenie przedstawionych przepisów ruchu drogowego na obszarach zabudowanych i poza nimi. O ile w obszarze zabudowanym zasadność taka wydaje się bezsporna to już poza nimi może budzić wątpliwości. Wprowadzanie jednakowych rozwiązań w obu przypadkach np. z uwagi na mniejsze natężenie ruchu pieszych i pojazdów na przejściach wyznaczanych po za obszarami zabudowanymi wydaje się bezzasadne.

Analiza projektu może prowadzić do wątpliwości dotyczących tego, czy wprowadzenie tak radykalnych zmian (względem obecnego stanu prawnego oraz praktyki z niego wynikającej jak i ugruntowanej od lat) bez poprzedzenia ich odpowiednią kampanią informacyjno-edukacyjną faktycznie przyczyni się do osiągnięcia zamierzonego celu. Piesi (niechronieni) uczestnicy ruchu drogowego do których głównie kierowany jest projekt jak wcześniej podano stanowią grupę osób do której zaliczyć należy zarówno osoby posiadające uprawnienia do kierowania oraz wiedzę w zakresie stosowania przepisów ruchu drogowego i ich interpretacji, a także osoby takie, które wiedzy tej nie posiadają (dzieci, osoby młodociane i starsze).

Można przewidzieć z dużym prawdopodobieństwem, że ogłoszenie wprowadzenia przepisów spowoduje w przestrzeni publicznej (prasa, portale internetowe) przekaz, z którego będzie wynikało, że zmiana nadaje pierwszeństwo pieszem na przejściu przed pojazdem - bez zagłębiania się w normy regulujące tę kwestię, a także regulujące obowiązki i prawa z niej wynikające. Należy przy tym mieć na uwadze to, że definicja „szczególnej ostrożności” nie dla wszystkich uczestników ruchu drogowego jest znana w rozumieniu ujętym w ustawie Prawo o ruchu drogowym - zwłaszcza dla osób nie znających tych przepisów, dla których źródłem wiedzy będą właśnie portale internetowe lub inne przekazy medialne. Z tego powodu nie wydaje się zasadnym określanie wejścia w życie omawianych przepisów po upływie 30 dni od dnia ich ogłoszenia, jak zostało zaproponowane w art. 3 projektu. Okres ten jest niewystarczający do skutecznego dotarcia do uczestników ruchu drogowego (zwłaszcza nie posiadających uprawnień do kierowania pojazdami) w celu ugruntowania ich wiedzy na temat właściwego sposobu zachowania się po wprowadzeniu zmian. Obowiązywanie przepisów z odroczeniem ich wprowadzenia zapewni możliwość przeprowadzenia kampanii informacyjnych i edukacyjnych - tak w mediach społecznościowych, telewizji publicznej i stacjach prywatnych, szkołach, przedszkolach, WORD-ach, OSK i innych placówkach. Nie można w tej sytuacji pominąć faktu, iż całe pokolenia kierowców posiadających obecnie uprawnienia do kierowania pojazdami jak i pozostałych uczestników ruchu drogowego (w tym także nieletnich) nauczone były zgodnie z obecnie funkcjonującym stanem prawnym o nabywaniu pierwszeństwa przez pieszego dopiero w momencie znajdowania się na przejściu - nie zaś podczas zbliżania się do niego lub oczekiwania na przekroczenie jezdni. Dotychczasowa praktyka dotycząca pierwszeństwa na przejściach dla pieszych jest ugruntowana wieloletnim doświadczeniem (zwłaszcza u kierowców), co przy szybkim wprowadzeniu zmian bez umożliwienia przygotowania się do ich wprowadzenia może odwrotnie do zakładanego celu ustawy powodować zwiększenie liczby wypadków z udziałem pieszych. Podobnie brak ugruntowanej wiedzy na temat praw i obowiązków (zwłaszcza obowiązków) ze strony pieszych (szczególnie tych nie posiadających wiedzy na temat stosowania

przepisów) doprowadzi do zwiększenia liczby wypadków z ich udziałem lub czego nie można wykluczyć prób wymuszenia odpowiedzialności na kierowcy np. za wtargnięcie na przejście dla pieszych bezpośrednio przed jadącym pojazdem.

Znamiennym przykładem wprowadzenia istotnych zmian w przepisach ruchu drogowego bez poprzedzenia ich wprowadzenia odpowiednią kampanią informacyjną są wprowadzone kilka lat temu nowe rozwiązania dla ruchu rowerzystów. Rozwój ruchu rowerowego, infrastruktury rowerowej oraz zmiany w przepisach w tym zakresie bez przeprowadzenia odpowiedniej kampanii spowodowały, że obecnie rowerzyści w sposób chaotyczny i wybiórczy dokonują samointerpretacji przepisów ruchu drogowego poruszając się często wbrew normom z nich wynikającym. Aby uniknąć powielenia takiej sytuacji należy zmianę przepisów poprzedzić szeroko zakrojoną kampanią informatyczno-edukacyjną.

z up. MARSZAŁA WOJEWÓDZTW.
Olivera Mustosz
WICEMARSZAŁEK



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
PROKURATOR KRAJOWY

PK I BP 0280.194.2020

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS-178-526/20

Data wpływu 30.09.2020

Warszawa, dnia 24.09.2020 r.

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Łukasz Paweł Hincz

Odpowiadając na pismo z dnia 31 sierpnia 2020 r., nr SPS-WP-020-75(5)/20, dotyczące *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami* przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Prawo o prokuraturze* (Dz.U. z 2019 r., poz. 740, z późn. zm.), uprzejmie informuję, że o projekcie tym nie przedstawiam opinii z uwagi na toczący się równocześnie proces legislacyjny odnoszący się do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami* obejmującego tożsamą problematykę.

z pozdrowieniami

Bogdan Święczkowski

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-WP-020-75(9)/20
Data wpływu 01.10.2020