

U S T A W A

z dnia

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 2017 r. poz. 1260 i 1926) w art. 135 po ust. 1a dodaje się ust. 1aa w brzmieniu:

„1aa. Przepisu ust. 1 pkt 1a nie stosuje się, jeżeli kierujący pojazdem dopuścił się naruszenia, o którym mowa w tym przepisie, działając w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu człowieka, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2017 r. poz. 978) w art. 102:

1) po ust. 1a dodaje się ust. 1aa w brzmieniu:

„1aa. Przepisu ust. 1 pkt 4 i 5 nie stosuje się, jeżeli kierujący pojazdem dopuścił się naruszenia, o którym mowa w tym przepisie, działając w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu człowieka, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego.”;

2) po ust. 1d dodaje się ust. 1da w brzmieniu:

„1da. Jeżeli prawo jazdy zostało zatrzymane w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, starosta wydaje decyzję w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w terminie 14 dni od dnia powzięcia informacji o tym fakcie.”.

Art. 3. Do postępowań wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 102 ust. 1aa i 1da ustawy, o której mowa w art. 2.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r. (sygn. akt K 24/15), stwierdzającego niezgodność art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2016 r. poz. 627 z późn. zm.; dalej jako u.k.p.) w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.; dalej jako P.r.d.) z Konstytucją. Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 29 grudnia 2016 r., poz. 2197. Pełny tekst rozstrzygnięcia, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK ZU A poz. 77.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a P.r.d., w zakresie w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających – ze względu na stan wyższej konieczności – kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. Art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. określa jedną z podstaw decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy. Zgodnie z tym przepisem, starosta obowiązany jest wydać tego typu decyzję w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Jak przewiduje art. 102 ust. 1c, starosta wydaje decyzję, o której mowa m.in. w ust. 1 pkt 4, na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, o ile dokument ten nie został wcześniej zatrzymany w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a P.r.d., tzn. przez policjanta, który ujawnił wyżej opisany czyn. Stosownie jednak do art. 102 ust. 1d, starosta wydaje wskazaną decyzję na okres 6 miesięcy, jeżeli mimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy albo zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a P.r.d., dana osoba nadal kierowała pojazdem silnikowym.

Przywołany powyżej art. 135 ust. 1 pkt 1a P.r.d. obliguje policjanta do zatrzymania prawa jazdy w dwóch przypadkach, przy czym jednym z nich (objętym lit. a) jest właśnie przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Zatrzymując prawo jazdy, policjant wydaje kierującemu pokwitowanie, które uprawnia do kierowania pojazdem do 24 godzin od chwili zatrzymania, a gdy prawo jazdy zostało wydane przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska i kierujący pojazdem nie ma miejsca zamieszkania na jej terytorium – do 72 godzin (art. 135 ust. 3 P.r.d.). Zatrzymane prawo jazdy Policja przekazuje niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni, właściwemu staroście (art. 136 ust. 1 i 2 P.r.d.).

Czyn polegający na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości – bez względu na to, czy został popełniony na obszarze zabudowanym, czy też poza nim, a także bez względu na skalę owego przekroczenia – stanowi wykroczenie, które w myśl art. 92a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (dalej jako k.w.) podlega karze grzywny. Kodeks nie przewiduje natomiast stosowania wobec sprawcy takiego wykroczenia środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów.

Zatrzymanie prawa jazdy, stosowane w razie popełnienia wykroczenia stypizowanego w art. 92a k.w. (aczkolwiek tylko na obszarze zabudowanym i to w kwalifikowany sposób sprowadzający się do przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h), jest zatem sankcją administracyjną. Jej nałożenie może zostać zaskarżone najpierw do samorządowego kolegium odwoławczego, a następnie również do sądu administracyjnego.

2.3. Trybunał przypomniał, że „[w] doktrynie prawa przez pojęcie sankcji administracyjnej rozumie się nakładane przez organ administracji publicznej w drodze aktu stosowania prawa, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego, ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa (...). [S]ankcja administracyjna z reguły posiada pewne cechy odróżniające ją od sankcji karnej, a mianowicie: 1) jest stosowana w przypadku samego naruszenia obowiązku prawnego, bez względu na winę sprawcy, 2) nie jest indywidualizowana, 3) można ją nałożyć nie tylko na osoby fizyczne, ale również jednostki organizacyjne, 4) jest wymierzana w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, 5) jej sądowa kontrola jest sprawowana pod kątem legalności przez sądy administracyjne”.

W przypadku zatrzymania prawa jazdy to właśnie pierwszy z tych aspektów, a ściślej fakt, że ani policjant, ani nawet starosta nie ma prawnych możliwości uwzględnienia okoliczności,

które można byłoby kwalifikować jako stan wyższej konieczności, spotkał się z negatywną oceną Trybunału. Jak podniesione zostało w uzasadnieniu wyroku, „[b]rakuje w ustawie wyraźnego wskazania, że osoba prowadząca pojazd na obszarze zabudowanym z prędkością przekraczającą prędkość dopuszczalną o więcej niż 50 km/h nie popełnia czynu zagrożonego sankcją administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy, jeżeli prowadzi pojazd z taką prędkością w celu zapobieżenia czy ograniczenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, którego to niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone w postaci bezpieczeństwa na drodze nie przedstawia wartości oczywiście większej niż dobro ratowane. W prawie administracyjnym – podobnie jak ma to miejsce w prawie karnym i prawie wykroczeń – powinien być uwzględniany przypadek kolizji dóbr, wartości i interesów usprawiedliwiający niezastosowanie się przez jednostkę do nakazów i zakazów ustanowionych przepisami prawa, których naruszenie jest sankcjonowane przez prawo.”

Według Trybunału, w sytuacji gdy ani policjant, ani organy administracyjne (starosta, samorządowe kolegium odwoławcze) nie mają możliwości odstąpienia od zatrzymania prawa jazdy w razie stwierdzenia zachowania określonego w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. w opisanych okolicznościach stanu wyższej konieczności, a sądy administracyjne nie są władne uchylić z tego powodu decyzji zapadłych w postępowaniu administracyjnym, to zarówno procedurze administracyjnej, jak i sądowniczo-administracyjnej można zarzucić naruszenie standardów konstytucyjnych. „Wymóg zapewnienia obywatelom rzetelnej procedury administracyjnej wywodzony z art. 2 Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę m.in. do takiego zorganizowania tej procedury, aby w jej ramach organ administracyjny mógł dokładnie wyjaśnić stan faktyczny i załatwić sprawę z uwzględnieniem, w tym również – w razie takiej potrzeby – z wyważeniem kolidujących ze sobą dóbr, wartości i interesów”. Podobnie wymóg sprawiedliwej procedury sądowej płynący z art. 45 ust. 1 Konstytucji oznacza konieczność pozostawienia sądowi odpowiedniego luzu decyzyjnego, który pozwoli mu na uwzględnienie wszelkich okoliczności sprawy, nade wszystko więc tych, które uzasadniają odstąpienie od zastosowania sankcji administracyjnej.

2.4. W wypowiedzi Trybunału znalazła się sugestia odnośnie do gwarancji proceduralnych związanych z terminami wydawania decyzji w postępowaniu administracyjnym. Niezależnie bowiem od tego, że Trybunał nie podzielił zarzutów kierowanych pod adresem samej procedury zatrzymania prawa jazdy (m.in. kwestia natychmiastowej wykonalności decyzji starosty), to nadmienił, iż „ustawodawca mógłby rozważyć wprowadzenie w drodze przepisów szczególnych

(art. 35 § 4 kpa) sztywno określonych krótkich terminów rozpatrzenia przez starostę i kolegium sprawy zatrzymania prawa jazdy z uwagi na przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym”.

Ponadto sąd konstytucyjny podkreślił, że „powołanie się na stan wyższej konieczności uzasadniający odstąpienie od zatrzymania prawa jazdy osobie, która nadmiernie przekroczyła prędkość, powinno być zastrzeżone przez ustawodawcę tylko dla takiej sytuacji, gdy owo przekroczenie prędkości usprawiedliwione jest potrzebą ratowania życia i zdrowia. Niebezpieczeństwo grożące życiu i zdrowiu osoby kierującej pojazdem, osoby przewożonej lub jakiegokolwiek innej osoby musi mieć przy tym charakter bezpośredni i aktualny, a zatem musi realnie istnieć w czasie jazdy z nadmierną prędkością. Jako przykłady takiej sytuacji można podać przewożenie samochodem do szpitala osoby chorej znajdującej się w stanie zagrażającym jej życiu albo kobiety ciężarnej, u której rozpoczęła się akcja porodowa, albo przejazd lekarza do osoby będącej w stanie zagrożenia jej życia i zdrowia”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Mając na uwadze wskazania Trybunału, a także postulaty o charakterze *de lege ferenda*, jakie zostały sformułowane w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2016 r., proponuje się, by w art. 135 P.r.d. oraz art. 102 u.k.p. zostały dodane ustępy (odpowiednio ust. 1aa i ust. 1aa), które będą stanowić podstawę do: po pierwsze, odstąpienia przez policjanta od zatrzymania prawa jazdy w razie stwierdzenia, że kierowca wprowadził dopuścić się czynu polegającego na przekroczeniu prędkości dopuszczalnej o więcej niż 50 km/h w terenie zabudowanym, ale działał przy tym w stanie wyższej konieczności, kierując się chęcią uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu człowieka, a po drugie – wydania w takiej sytuacji przez starostę decyzji odmownej w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy.

W ocenie Senatu, zasadne jest objęcie kontratypem stanu wyższej konieczności nie tylko tego szczególnego przypadku przekroczenia dopuszczalnej prędkości, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a P.r.d. i zarazem art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., lecz również innego zachowania, które zagrożone jest analogiczną sankcją w postaci zatrzymania prawa jazdy. Chodzi o przewożenie w pojeździe silnikowym większej liczby osób niż liczba miejsc określona w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikająca z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji (z wyłączeniem wszakże przewożenia osób

autobusem w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozach pasażerskich w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, pod warunkiem, że w pojeździe przewidziane są miejsca stojące). Zgodnie z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. b P.r.d. dopuszczenie się takiego czynu powinno skutkować faktycznym zatrzymaniem prawa jazdy przez policjanta (chyba że nie zostały przekroczone limity 5 osób i 2 osób przewidziane w art. 135 ust. 1a P.r.d. i art. 102 ust. 1a u.k.p.), a w konsekwencji także zatrzymaniem prawa jazdy w drodze decyzji starosty (zob. art. 102 ust. 1 pkt 5 i ust. 1c u.k.p.). Tymczasem nie da się wykluczyć możliwości wystąpienia szczególnej sytuacji, w której kierujący pojazdem będzie zmuszony dokonać swoistego ważenia kolidujących dóbr, a następnie wyboru między nimi i ostatecznie, działając w przekonaniu istnienia stanu wyższej konieczności, w rozumieniu przyjętym przez Trybunał, podejmie się przewiezienia w pojeździe większej niż dopuszczalna liczby osób. Zdaniem Senatu, okoliczności określone w art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a P.r.d. i art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. z jednej strony oraz art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. b P.r.d. i art. 102 ust. 1 pkt 5 u.k.p. z drugiej strony, powinny więc zostać uregulowane w identyczny sposób. Sam fakt, że Trybunał nie objął swym orzeczeniem dwóch ostatnich przepisów nie przesądza jeszcze, że mamy tu do czynienia z jakościowo inną instytucją. Pamiętać bowiem trzeba, że kognicja Trybunału jest ograniczona, a w istocie powołane przepisy nie były objęte zakresem zaskarżenia. Niemniej wydaje się, że regulacji z art. 102 ust. 1 pkt 5 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. b można by postawić podobny zarzut, jak ten, który doprowadził do pozbawienia domniemania konstytucyjności przepisów wymienionych w sentencji wyroku wydanego w sprawie K 24/15 (w rachubę wchodzi przecież sankcja administracyjna, której stosowanie wymaga zapewnienia sprawiedliwej procedury administracyjnej oraz sądownoadministracyjnej). Na marginesie można zauważyć, że do tej pory sam ustawodawca traktował obie sytuacje w taki sam sposób, obejmując je na równi przepisami o faktycznym zatrzymaniu prawa jazdy, wydaniu decyzji w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, długości okresu pozbawienia prawa do kierowania pojazdami, początku jego biegu oraz nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Dodatkowo, w art. 2 pkt 2 projektu proponuje się wprowadzenie rozwiązania, które zobliguje starostę do wydania decyzji w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w terminie 14 dni. Nowy przepis ust. 1da znajdzie jednak zastosowanie jedynie wtedy, gdy policjant podjął decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a P.r.d. Intencją Senatu w tym przypadku jest ograniczenie dolegliwości związanej z faktycznym zatrzymaniem prawa jazdy w sytuacji wystąpienia sporu co do tego, czy kierujący pojazdem rzeczywiście

znajdował się w stanie wyższej konieczności. Wypada bowiem w tym miejscu nadmienić, że wedle art. 102 ust. 1e u.k.p. okres 3 (ewentualnie 6) miesięcy, na który zatrzymuje się prawo jazdy biegnie od dnia, w który dokument został zwrócony do organu właściwego w sprawach wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, a w razie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a P.r.d. – od daty tej czynności. Tyle że takie – w istocie rzeczy dość korzystne dla kierującego pojazdem – rozwiązanie nie daje wystarczającej gwarancji sprawiedliwego potraktowania, jeżeli po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego okaże się, iż w danej sprawie kierujący pojazdem zasadnie powoływał się na stan wyższej konieczności.

W art. 3 projektowanej ustawy przewidziano bezpośrednie działanie nowego prawa, co jest uzasadnione możliwie szybką realizacją wytycznych zawartych w wyroku Trybunału, który – w myśl art. 190 ust. 1 Konstytucji – ma moc powszechnie wiążącą i jest ostateczny i który to wszedł już w życie stosownie do art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Z tych samych względów zaproponowana w art. 4 *vacatio legis* wynosi zaledwie 14 dni.

4. Konsultacje

Projekt ustawy został przesłany następującym podmiotom: Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa, Ministrowi Rozwoju i Finansów, Krajowej Radzie Sądownictwa, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Stowarzyszeniu Prokuratorów Rzeczypospolitej, Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex Super Omnia”, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Związkowi Miast Polskich, Związkowi Powiatów Polskich oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Minister Sprawiedliwości zasugerował pominięcie w formule projektowanych przepisów zwrotu „działając w stanie wyższej konieczności” i doprecyzowanie warunków wprowadzanego kontratypu przez wskazanie, iż niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowi człowieka nie można było uniknąć inaczej, a zarazem dobro poświęcone w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało w danym przypadku wartość niższą od dobra ratowanego.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zaapelował o dodanie nowych jednostek redakcyjnych statuujących szczególnie kontratyp dla służb mundurowych. Zdaniem Ministra,

„przekroczenie prędkości przez kierującego pojazdem Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Inspekcji Transportu Drogowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego” nie powinno się wiązać z zatrzymaniem prawa jazdy na zasadzie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a P.r.d. oraz art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., jeżeli takie zachowanie „było niezbędne do wykonania ustawowo określonego zadania lub realizacji ustawowo określonego uprawnienia.” Minister zauważył, że przedmiotowy kontratyp znosiłby bezprawność w sytuacji, gdy znaczne przekroczenie dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym przez funkcjonariusza poruszającego się pojazdem nieoznakowanym, np. radiowozem wyposażonym w wideorejestrator, miało miejsce w związku z koniecznością prowadzenia działań zmierzających do ustalenia, czy inny kierowca nie narusza przepisów określających dopuszczalną prędkość na drodze, oraz do zgromadzenia dowodów w razie ujawnienia takiego wykroczenia bądź też innego naruszenia norm P.r.d. Jednocześnie kontratyp ten miałby znajdować zastosowanie w odniesieniu do funkcjonariuszy służb wskazanych w proponowanych przepisach (oznaczonych jako ustępy 1ab i dodawanych na mocy art. 1 i art. 2 pkt 1 projektu), wykonujących zadania o charakterze operacyjnym.

Minister Infrastruktury i Budownictwa wyraził wątpliwość odnośnie do zasadności nakładania na starostów obowiązku weryfikowania tego, czy kierowca działał w stanie wyższej konieczności. Według Ministra, w spornych przypadkach wymieniony organ administracji publicznej stanie się organem quasi-odwoławczym, działającym – jak to ujęto w opinii – „w zastępstwie sądów powszechnych” lub nawet oceniającym ich wyroki. Dlatego też Minister zaproponował skreślenie w art. 2 projektu pkt 1.

Minister Rozwoju i Finansów poinformował, iż nie zgłasza zastrzeżeń w odniesieniu do projektowanych rozwiązań. O braku uwag poinformował także Naczelny Sąd Administracyjny oraz Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei Sąd Najwyższy zaopiniował projekt pozytywnie, z tym że zasugerował legislacyjną korektę w zakresie umiejscowienia przepisu oznaczonego jako ust. 1da, tj. jako dodawanego w u.k.p. po ust. 1c. Ponadto o projektowanej ustawie pozytywnie wypowiedziała się Krajowa Rada Sądownictwa.

Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex super omnia” przedstawiło rozbudowane uwagi kwestionujące zasadność wprowadzania kontratypu w przepisach, które stosuje Policja oraz organ administracji publicznej, jakim jest starosta. Stowarzyszenie wyraziło obawę, czy funkcjonariusz Policji lub starosta będzie dysponował „realnymi możliwościami oceny stanu

zdrowia osoby transportowanej” i że tym samym konstruowany wyjątek od odpowiedzialności administracyjnej stanie się furtką dla „poszukiwania różnego rodzaju uzasadnień dla łamania przepisów odnoszących się do konieczności zachowania bezpiecznej prędkości na drogach publicznych.” W przekonaniu Stowarzyszenia, zatrzymanie prawa jazdy powinno być w istocie konsekwencją zastosowania sankcji karnoprawnej w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, która to powinna zostać wprowadzona do k.w. jako środek wymierzany obligatoryjnie w razie popełnienia czynu polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Regulacja taka byłaby systemowo spójna z rozwiązaniem z art. 178b ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny w zw. z art. 10 k.w.

Związek Powiatów Polskich, podobnie jak Minister Infrastruktury i Budownictwa, podniósł, że zamierzona nowelizacja art. 102 u.k.p. doprowadzi do tego, że starosta zostanie postawiony w roli „podmiotu nadzorczego nad organami kontroli ruchu drogowego, w szczególności Policji.” Dodatkowo Związek Powiatów Polskich zwrócił uwagę na ryzyko pojawiania się rozbieżnych rozstrzygnięć podejmowanych w ramach reżimów wykroczeniowego i administracyjnego. Związek Powiatów Polskich zgłosił też zastrzeżenia co do 14-dniowego terminu przewidzianego w art. 2 w pkt 2, w ust. 1da, jak również odnośnie do art. 3, jako że przyjęta w tym ostatnim przepisie zasada bezpośredniego działania prawa może doprowadzić do tego, że w niektórych przypadkach organy będą pozostawały w zwłoce już w momencie wejścia w życie ustawy, a ponadto że będą zmuszone uzupełniać postępowanie w celu wyjaśnienia, czy zaistniała nowa przesłanka negatywna uniemożliwiająca wydanie decyzji administracyjnej.

Pozostałe podmioty nie zajęły stanowiska w sprawie konsultowanego projektu.

Nadesłane opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej.

Podczas I czytania projektu obradujące wspólnie Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisja Ustawodawcza wprowadziły poprawkę czyniącą zadość uwagom Ministra Sprawiedliwości, a także Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex super omnia” w zakresie, w jakim były one tożsame. Pozostałe zarzuty zgłoszone przez Stowarzyszenie nie zostały uwzględnione, ponieważ dotyczyły one nie tyle sposobu wykonania orzeczenia z dnia 11 października 2016 r., co potrzeby utrzymywania w systemie sankcji administracyjnej polegającej na zatrzymaniu prawa jazdy, wymierzonej za czyn, który jednocześnie stanowi wykroczenie. Ten mechanizm prawny nie został jednak zakwestionowany

w sprawie K 24/15 (por. zwłaszcza fragment wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego przytoczony w pierwszym akapicie na str. 3 niniejszego uzasadnienia).

Komisje nie zdecydowały się również na uwzględnienie uwag Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Związku Powiatów Polskich. Skreślenie w art. 2 projektowanej ustawy pkt 1 i co się z tym wiąże odebranie staroście możliwości odstąpienia od zatrzymania prawa jazdy w przypadku wystąpienia przesłanek stanu wyższej konieczności przekreśliłoby w istocie osiągnięcie celu, który postawiony został przed ustawodawcą. Nie tylko zresztą nie można by wówczas twierdzić, że projektowane zmiany ustawowe eliminują problem konstytucyjny zdiagnozowany przez Trybunał (naruszenie standardu rzetelności proceduralnej w kontekście tak postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego), lecz mogłoby powstać ryzyko nieuzasadnionego różnicowania podmiotów mających te same cechy relewantne, tzn. kierowców, którzy – w stanie wyższej konieczności – dopuścili się czynu określonego w art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a P.r.d. i art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. Ryzyko takie mogłoby aktualizować się zarówno w sytuacji, w której funkcjonariusz Policji, wobec wątpliwości, czy spełnione są przesłanki stanu wyższej konieczności (czy niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka było na tyle duże i realne, że wymagało pilnego transportu, nawet z naruszeniem przepisów P.r.d.), nie skorzystałby z możliwości wynikającej z art. 135 ust. 1aa P.r.d., jak i w przypadku gdyby informacja o przekroczeniu przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym pochodziła od Inspekcji Transportu Drogowego, która ujawniła tego typu zachowanie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących (zob. art. 129g ust. 1 lit. a P.r.d.). Co się tyczy natomiast zastrzeżeń zgłoszonych odnośnie do terminu przewidzianego w projektowanym ust. 1da (art. 2 pkt 2 projektu), to pomijając samą potrzebę jego wprowadzenia, która już została omówiona powyżej (por. akapit drugi na str. 5, a także wzmiankę na końcu pkt 7.1. rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 24/15), to zaakcentować wypada, że fakt, iż będzie to termin szczególnie w rozumieniu art. 35 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeksu postępowania administracyjnego nie przekreśla stosowania art. 35 § 5 oraz art. 36 tej ustawy (kwestia chociażby odliczania okresów „opóźnień spowodowanych z winy strony”).

Komisje nie przychyliły się do postulatu rozszerzenia zakresu przedmiotowego projektu sformułowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ze względu na postanowienie art. 85c Regulaminu Senatu, zgodnie z którym wnioski o wprowadzenie poprawek do projektu zgłoszonego w trybie art. 85a ust. 3 pkt 1 mogą obejmować wyłącznie

zmiany zmierzające do wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ich niezbędne konsekwencje.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami</p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Marek Borowski</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Katarzyna Konieczko, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9557 Maciej Telec, legislator, tel. 22 694 9302 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259</p>	<p>Data sporządzenia: 12 października 2017 r.</p> <p>Źródło: wyrok TK</p> <p>Nr druku: 507, 507S</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o kierujących pojazdami oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym przekroczenie prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym skutkuje zatrzymaniem prawa jazdy na okres 3 miesięcy. Decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy wydaje starosta; decyzja ta ma rygor natychmiastowej wykonalności.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 października 2016 r. (sygn. akt K 24/15) orzekł, że powyższe przepisy w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości odstąpienia od zatrzymania prawa jazdy w sytuacji, gdy kierowca przekroczył dopuszczalną prędkość ze względu na stan wyższej konieczności związanej z ratowaniem życia lub zdrowia, są niezgodne z Konstytucją RP.

Trybunał podkreślił, że niebezpieczeństwo grożące życiu i zdrowiu osoby kierującej pojazdem, pasażera lub jakiegokolwiek innej osoby musi istnieć w czasie jazdy z nadmierną prędkością i jako przykłady takiej sytuacji podał przewożenie samochodem do szpitala osoby chorej znajdującej się w stanie zagrażającym jej życiu albo kobiety ciężarnej, u której rozpoczęła się akcja porodowa, albo przejazd lekarza do osoby będącej w stanie zagrożenia jej życia i zdrowia.

Według danych Komendy Głównej Policji w 2016 r. było **33 020** przypadków zatrzymania prawa jazdy za przekroczenie prędkości powyżej 50 km/h w obszarze zabudowanym. Brak jest statystyk, w ilu przypadkach przekroczenie prędkości spowodowane było np. transportem do szpitala chorego, którego życie lub zdrowie było zagrożone.

Należy przypuszczać, że takie sytuacje mają miejsce **sporadycznie**. Z informacji Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa oraz z doniesień medialnych znane są przypadki przekroczenia dopuszczalnej prędkości wynikające z transportu do szpitala rowerzysty po wypadku drogowym, duszącego się dziecka, dziecka tracącego czucie w kończynach po uderzeniu w głowę oraz mężczyzny z urazem głowy po upadku z wysokości. Wiadomo, że przynajmniej w jednej z wymienionych sytuacji (transport rowerzysty) kierowcy zatrzymano prawo jazdy w związku z przekroczeniem prędkości o ponad 50 km/h w obszarze zabudowanym.

Według wyników badań przeprowadzonych w 2011 r. przez TNS Pentor na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury do najczęściej wymienianych przez kierowców przyczyn przekraczania prędkości należą: korzystne warunki pogodowe, dobry stan drogi, duża prędkość innych uczestników ruchu, dobry samochód, pośpiech oraz samopoczucie kierowcy. W badanej 1000-osobowej, reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków żaden z respondentów nie wskazał konieczności ratowania życia lub zdrowia człowieka jako przyczyny przekraczania prędkości.

Trybunał Konstytucyjny w ww. orzeczeniu ponadto zasugerował, aby rozważyć wprowadzenie sztywno określonych krótkich terminów rozpatrzenia przez starostę i samorządowe kolegium odwoławcze spraw o zatrzymanie prawa jazdy w następstwie przekroczenia dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym, gdyż jak zauważył Trybunał rozpatrzenie takich spraw może zająć tyle samo lub nawet więcej czasu niż okres (3-miesięczny), na który zatrzymano prawo jazdy. Może więc dojść do sytuacji, w której osoba odwołująca się od decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy uzyska korzystne dla niej rozstrzygnięcie sprawy już po odbyciu przez nią 3-miesięcznej kary w postaci braku uprawnień do kierowania pojazdem.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Zgodnie z projektowaną regulacją prawo jazdy nie będzie zatrzymywane w przypadku przekroczenia dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożenia zbyt dużej liczby pasażerów, jeżeli kierowca działał w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu człowieka, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego.

Ponadto projekt zakłada skrócenie terminu na wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy przez starostę do 14 dni od dnia powzięcia informacji o tym fakcie.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W większości państw UE znaczne przekroczenie prędkości (od 30 do 50 km/h) skutkuje czasowym zatrzymaniem prawa jazdy. W niektórych państwach (np. Francja, Hiszpania, Norwegia i Szwajcaria) za przekroczenie prędkości pow. 50km/h (w Hiszpanii pow. 60 km/h) grozi kara więzienia. Brak jest informacji na temat wyjątków od zatrzymania prawa jazdy w następstwie przekroczenia prędkości w związku z koniecznością ratowania życia lub zdrowia.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Kierowcy	Liczba kierowców posiadających prawo jazdy kat. B – wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. – wynosi około 19,6 mln.	Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	Możliwość zachowania uprawnień do kierowania pojazdem w sytuacji przekroczenia dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h w obszarze zabudowanym, jeżeli kierowca działał w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu człowieka
Starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu	314 powiatów oraz 66 miast na prawach powiatu		Skrócenie do 14 dni czasu na rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem prędkości o ponad 50 km/h w obszarze zabudowanym lub przewożeniem zbyt dużej liczby pasażerów

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Opinię do projektu przedstawili: Krajowa Rada Sądownictwa, Minister Infrastruktury i Budownictwa, Minister Rozwoju i Finansów, Minister Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Naczelny Sąd Administracyjny, Prokuratoria Generalna RP, Sąd Najwyższy, Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”, Związek Powiatów Polskich.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawił propozycję rozszerzenia projektu o kierujących pojazdami, którzy przekraczają prędkość o pow. 50 km/h w terenie zabudowanym, wykonując zadania służbowe (Policja, Straż Graniczna, BOR, Inspekcja Transportu Drogowego, ABW, Służba Kontrwywiadu Wojskowego lub CBA).

Minister Infrastruktury i Budownictwa zaproponował usunięcie projektowanego przepisu art. 102 ust. 1aa, gdyż w jego opinii o stwierdzeniu stanu wyższej konieczności powinien decydować organ kontroli ruchu drogowego podczas kontroli, a nie wojewoda; natomiast w przypadku rozbieżności powinien decydować sąd.

W opinii **Związku Powiatów Polskich (ZPP)** wejście w życie projektowanego art. 102 ustawy o kierujących pojazdami skutkowałoby tym, że starosta byłby zobowiązany do prowadzenia własnych ustaleń dotyczących okoliczności rażącego przekroczenia prędkości czy przewożenia większej niż dozwolonej liczby osób w pojeździe. W konsekwencji starosta stawiany byłby w roli podmiotu nadzorczego nad organami kontroli ruchu drogowego. Ponadto w przypadku nałożenia na starostę ww. obowiązku badania w sprawie administracyjnej o zatrzymanie prawa jazdy zaistnienia stanu wyższej konieczności, zdaniem ZPP, nie będzie możliwe zachowanie 14-dniowego terminu wydania decyzji administracyjnej.

W ocenie **Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia”** projekt ustawy budzi zastrzeżenia w zakresie spójności z systemem prawnym oraz co do jego funkcjonalności. Pojawia się wątpliwość czy niezbędne i racjonalne jest wprowadzenie do postępowania administracyjnego nowej instytucji prawnej – stanu wyższej konieczności, znanej do tej pory prawu karnemu sensu largo – tylko na użytek jednego, bardzo konkretnego stanu faktycznego.

Pozostałe podmioty przedstawiły informację o braku uwag albo zgłosiły uwagi o charakterze legislacyjnym.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych													
(ceny stałe z 2016 r.)		Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wydatki ogółem		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo ogółem		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Źródła finansowania:													
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		<p>Projektowana regulacja nie wpłynie istotnie na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Proponowane skrócenie terminu na wydanie decyzji w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem prędkości o ponad 50 km/h w obszarze zabudowanym może spowodować okresowy wzrost obciążenia pracą pracowników przygotowujących decyzje lub upoważnionych do ich wydawania w imieniu starosty.</p> <p>Biorąc jednak pod uwagę niewielką liczbę takich spraw (w 2016 r. było ich 30 020; średnio na jednego starostę przypadało 79 decyzji rocznie, co daje około 7 decyzji miesięcznie), nie powinno to powodować konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów z tego tytułu.</p>											
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe													
Skutki													
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)					
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2016 r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-					
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-					
	obywatele, gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0					
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Kierowcy, którzy zdecydują się przekroczenie prędkości o ponad 50 km/h w obszarze zabudowanym lub przewożenie zbyt dużej liczby pasażerów w celu ratowania życia lub zdrowia drugiego człowieka, nie będą narażeni na karę w postaci zatrzymania prawa jazdy.											
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu													
<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy													
9. Wpływ na rynek pracy													
Nie dotyczy.													
10. Wpływ na pozostałe obszary													
Omówienie wpływu		Nie dotyczy.											
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego													
Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.													
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?													
Ewaluacja powinna nastąpić po 3 latach funkcjonowania nowych rozwiązań. Należy zbadać średni czas załatwiania spraw o zatrzymanie prawa jazdy przez starostów oraz w ilu przypadkach odstąpiono od zatrzymania prawa jazdy ze względu na ratowanie przez kierowcę życia lub zdrowia człowieka.													
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)													
Brak.													

Warszawa, 17 listopada 2017 r.

BAS-WAPM-2367/17

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Marek Borowski)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Senacki projekt ustawy zmierza do nowelizacji dwóch ustaw:

- z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.) oraz
- z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2017 r. poz. 978).

Projekt ustawy realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r. (sygn. akt K 24/15; Dz. U. z 2016 r. poz. 2197).

Zmiany mają na celu zaniechanie karania kierujących pojazdami zatrzymaniem prawa jazdy za:

a) jazdę z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym oraz

b) przewożenie większej liczby osób niż liczba miejsc określona w dowodzie rejestracyjnym,

jeżeli kierujący pojazdem dopuści się naruszenia działając w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu człowieka, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego.

Projekt zawiera przepis przejściowy. Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy
Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii objętych projektem ustawy.

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

Projekt ustawy pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

IV. Konkluzja

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

Akceptował:
Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Warszawa, 20 listopada 2017 r.

BAS-WAPM-2368/17

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Marek Borowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Senacki projekt ustawy zmierza do nowelizacji dwóch ustaw:

- z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.) oraz
- z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2017 r. poz. 978).

Projekt ustawy realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r. (sygn. akt K 24/15; Dz. U. z 2016 r. poz. 2197).

Zmiany mają na celu zaniechanie karania kierujących pojazdami zatrzymaniem prawa jazdy za:

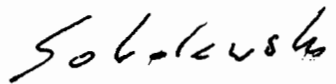
- a) jazdę z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym oraz
 - b) przewożenie większej liczby osób niż liczba miejsc określona w dowodzie rejestracyjnym,
- jeżeli kierujący pojazdem dopuści się naruszenia działając w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu człowieka, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego.

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

Senacki 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.

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski