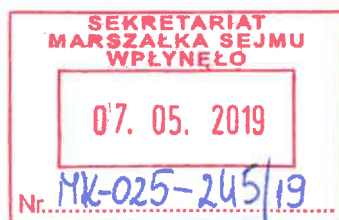




MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 06 maja 2019 r.

DTD-2.054.8.2019



Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

WPLYNEŁO
do Komisji PET
08. 05. 2019
dnia znak akt
podpis..... MN

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z pismem nr PET-025-5(2)-2019 z dnia 15 lutego 2019 r. dotyczącym dezyderatu nr 139 Komisji do Spraw Petycji w sprawie zatrzymywania się i postoju pojazdów samochodowych na chodnikach poniżej przedstawiam następujące stanowisko.

Ograniczenie w korzystaniu z chodnika przez kierujących samochodami osobowymi, w sytuacji systematycznie zwiększającej się liczby zarejestrowanych pojazdów w Polsce¹ oraz obserwowanego niedoboru miejsc parkingowych, wydaje się nieracjonalne z kilku istotnych powodów.

W dniu 5 grudnia 2018 roku na posiedzeniu Komisji do Spraw Petycji Sejmu RP Pan Jan Mencwel Prezes Stowarzyszenia „Miasto Jest Nasze” wskazał na argument bezpieczeństwa pieszych na chodnikach (który miałby uzasadniać przedmiotową zmianę), iż w 2017 roku „na skutek wypadków, właśnie kolizji samochodów z ruchem pieszym na chodnikach, śmierć poniosły w całej Polsce 22 osoby, a 628 zostało rannych”². Argument ten wskazuje wyłącznie, że chodnik był miejscem, gdzie doszło do niebezpiecznego zdarzenia. Według Komendy Głównej Policji poszkodowanie pieszych w większości przypadków było spowodowane wjechaniem jadącego pojazdu na chodnik, również po wcześniejszym zderzeniu z innym pojazdem³, co z pewnością nie jest tożsame z naruszeniem zasad parkowania na chodniku.

Zważyć bowiem należy, że już obecnie obowiązujące przepisy dają narzędzia, których skuteczne wykorzystanie jest w stanie zapewnić bezpieczne i bezkolizyjne korzystanie z chodników przez wszystkich uczestników ruchu drogowego.

Warto przy tym przypomnieć, że obowiązujące przepisy, traktując drogę jako całość techniczno-użytkową, przewidują możliwość zatrzymywania i postoju samochodów osobowych na chodnikach, określając równocześnie warunki tego zatrzymywania się i postoju tak, aby nie zakłócało to swobody poruszania się po tych chodnikach pieszych i to z uwzględnieniem poruszania się na wózkach inwalidzkich czy z wózkami

¹ Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2017 roku w Polsce było zarejestrowanych 29.149.178 pojazdów silnikowych, z czego 22.109.572 stanowiły samochody osobowe. Między 2016 a 2017 rokiem zarejestrowano 548.141 nowych samochodów.

² Stenogram pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=PET-162> [dostęp: 1 marca 2019 roku].

³ Patrz: „Wypadki drogowe w Polsce w 2017 roku”, opracowanie Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji, s. 17 i 48.

dziecięciami. Racjonalne wykorzystanie drogi, do której art. 2 pkt 1 *ustawy – Prawo o ruchu drogowym* zalicza także m.in. chodnik, wymaga bowiem kompromisu pomiędzy swobodą poruszania się pieszych i możliwością zatrzymania się czy postoju przez kierowców samochodów osobowych. Możliwość zapewnienia takiego kompromisu stwarzają obowiązujące przepisy *ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, przy czym aby został on zagwarantowany istotne jest skuteczne egzekwowanie ich przestrzegania przez powołane ku temu służby. Żadne bowiem przepisy, nawet najsurowsze, gwarancji takich nie stwórzają, jeśli nie będą egzekwowane.

Biorąc pod uwagę nieracjonalność proponowanych w petycji rozwiązań legislacyjnych, nie znajduje także uzasadnienia z jakich względów co najmniej 1,5 m szerokości chodnika pozostawionego dla pieszych po zaparkowaniu na nim przednią osią lub kołami jednego boku pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 2,5 t (art. 47 ust. 1 pkt 2 *ustawy – Prawo o ruchu drogowym*) nie zakłóca im swobody ruchu, a już pozostawienie takiej samej szerokości chodnika przez samochód osobowy zaparkowany w całości przy krawędzi jezdni, swobodę tę ogranicza i to w sposób wymagający interwencji ustawodawcy.

Postulowana zmiana art. 47 ust. 2 *ustawy – Prawo o ruchu drogowym* nie wydaje się zasadna. W sytuacji bowiem, gdy właściwy organ zarządzający ruchem na danej drodze zamierza ustanowić zakaz zatrzymywania się, który obowiązuje również na chodniku wystarczające jest ustawienie znaku drogowego B-36 „zakaz zatrzymywania się”.

Krytycznie także należy się odnieść do zawartej w petycji propozycji zmiany art. 130a ust. 1 pkt 1 *ustawy – Prawo o ruchu drogowym* zmierzającej do wprowadzenia bezwzględnego nakazu każdorazowego usuwania na koszt właściciela pojazdu z drogi, jeżeli został zaparkowany w miejscu, gdzie jest to zabronione, a więc bez względu na to, czy prowadzi to do utrudnień bądź zagrożeń bezpieczeństwa w ruchu czy też nie. Istotą tej regulacji stanowiłoby więc jedynie formalne naruszenie zakazu postoju, którego konsekwencją byłyby dolegliwości tak finansowe, jak i pozaekonomiczne dla użytkownika pojazdu. Rozwiązanie takie byłoby więc nieproporcjonalnie surowe do naruszenia. Co więcej wymagałoby ono zastosowania niewspółmiernych sił i środków ze strony służb odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, takich jak np. Policja czy Straż Miejska. Jediną zaś korzyścią, która by z niego wyraźnie wynikała, byłaby korzyść finansowa dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług związanych z holowaniem pojazdów oraz z prowadzeniem parkingów, na których pojazdy takie są przechowywane.

Propozycja ta, w sytuacji gdy obowiązujące przepisy dają możliwość adekwatnej reakcji na takie naruszenia poprzez m.in. unieruchomienie pojazdu urządzeniem do blokowania kół, jeżeli ten został zaparkowany w miejscu niedozwolonym, ale w sposób nieutrudniający ruchu lub niezagrażający bezpieczeństwu (art. 130a ust. 8 *ustawy – Prawo o ruchu drogowym*), jest nie tylko zbędna, ale i pozbawiona podstaw.

Zaproponowane rozwiązania legislacyjne naruszają także zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a równocześnie stanowią przejaw nieadekwatnej w zakresie jej normatywnego urzeczywistnienia próby reakcji na rzekome niedostatki odnośnie skutecznego egzekwowania obowiązujących przepisów *ustawy – Prawo o ruchu drogowym*.

Niedostatki te, jeżeli rzeczywiście występują w istotnym nasileniu, powinny być usuwane poprzez podwyższenie efektywności pracy służb uprawnionych do egzekwowania tych unormowań, przy równoczesnym wspieraniu działań mających na celu zapewnienie przez samorządy dostępu do miejsc parkingowych w liczbie adekwatnej do obecnych potrzeb.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż wśród wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji uregulowanych w Rozdziale XI w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618, z późn. zm.), zwanej dalej „k.w.”, do zagadnienia poruszonego w przedstawionym dezyderacie odnosić się może wykroczenie stypizowane w art. 90 k.w. (tamowanie lub utrudnianie ruchu) lub w art. 97 k.w. (naruszenie przepisów o bezpieczeństwie lub porządku ruchu).

Przedmiotem ochrony tych wykroczeń jest porządek w ruchu, z którym łączy się jego bezpieczeństwo. Artykuł 90 k.w. określa zachowanie polegające na tamowaniu lub utrudnianiu ruchu (np. poprzez zatrzymanie pojazdu w niewłaściwym miejscu), godzące w porządek ruchu na drodze publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 1a lub w strefie zamieszkania w rozumieniu art. 2 pkt 16 oraz strefie ruchu w rozumieniu art. 2 pkt 16a *ustawy – Prawo o ruchu drogowym* i zakłócające jego bezpieczeństwo. Czyn określony w art. 90 k.w. jest zagrożony karą grzywny lub naganą.

Z kolei ujęta w art. 47 *ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, norma dopuszcza „zatrzymanie lub postój na chodniku kołami jednego boku lub przedniej osi pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 2,5 t, pod warunkiem że:

- 1) na danym odcinku jezdni nie obowiązuje zakaz zatrzymania lub postoju;
- 2) szerokość chodnika pozostawionego dla pieszych jest taka, że nie utrudni im ruchu i jest nie mniejsza niż 1,5 m;
- 3) pojazd umieszczony przednią osią na chodniku nie tamuje ruchu pojazdów na jezdni.”

Zgodnie z przywołanym przepisem *ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, dopuszcza się także zatrzymanie lub postój na chodniku przy krawędzi jezdni całego samochodu osobowego, motocykla, motoroweru, roweru lub wózka rowerowego przy zachowaniu stosownych warunków (szerokość chodnika pozostawionego dla pieszych jest taka, że nie utrudni im ruchu i jest nie mniejsza niż 1,5 m). Inny pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 2,5 t może być w całości umieszczony na chodniku tylko w miejscu wyznaczonym odpowiednimi znakami drogowymi.

Naruszenie warunków określonych w art. 47 *ustawy – Prawo o ruchu drogowym* stanowi wykroczenie z art. 97 k.w. Zgodnie z tym przepisem uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu, który wykracza przeciwko innym przepisom *ustawy – Prawo o ruchu drogowym* lub przepisom wydanym na jej podstawie, podlega karze grzywny do 3000 złotych albo karze nagany.

Zgodnie z art. 24 § 1 k.w. grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej. Powyższe oznacza, że sąd, orzekając grzywnę, powinien zawsze zmieścić się w granicach tej kary wynikających z naruszonego przez sprawcę przepisu.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że już w obecnym stanie prawnym istnieją narzędzia reakcji karnoprawnej na zachowania związane z użytkowaniem pojazdów, w tym wykraczające przeciwko nakazom bądź zakazom związanym z właściwym parkowaniem pojazdów przez uczestników ruchu drogowego.

Odnosząc się natomiast do podniesionych w dezyderacie zagadnień dotyczących wysokości i surowości sankcji za powyższe wykroczenia, należy wskazać, że wysokość grzywny, która może być nałożona w postępowaniu mandatowym wynika z odrębnych przepisów. Zgodnie z art. 96 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 złotych, a w przypadku gdy czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy – do 1000 złotych.

Uzupełnieniem powyższej normy jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 1624, z późn. zm.). Powyższy akt wykonawczy jest wydawany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, złożony w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Zgodnie z pkt 139 tabeli B stanowiącej załącznik do przywołanego powyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń, za naruszenie warunków dopuszczalności zatrzymania lub postój pojazdu na chodniku określonych w art. 47 ustawy - *Prawo o ruchu drogowym*, przewidziano mandat karny w wysokości 100 zł.

W związku z tym należy wskazać, iż aktualnie uprawnione organy podejmując interwencję odnośnie naruszenia porządku lub bezpieczeństwa w komunikacji mogą nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego, a w przypadku gdy grzywna przewidziana w postępowaniu mandatowym byłaby niewystarczającą lub nie spełniałaby wymogów prewencji indywidualnej, mogą wystąpić z wnioskiem o ukaranie tej osoby do sądu, który oceniając wszystkie okoliczności sprawy może wymierzyć karę grzywny w wyższej wysokości.

Podkreślenia zatem wymaga, iż obowiązujące przepisy Kodeksu wykroczeń oraz Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w sposób wystarczający regulują zakres odpowiedzialności za nieuprawnione zatrzymywanie się i postój pojazdów samochodowych na chodnikach (art. 90 lub art. 97 k.w.), przewidziane sankcje oraz sposób pociągnięcia sprawcy takiego wykroczenia do odpowiedzialności i brak jest aktualnie konieczności zmian legislacyjnych w tym zakresie. Powołane w dezyderacie kwestie wskazują, iż skuteczność egzekwowania powołanych przepisów leży po stronie organów ścigania i sprowadza się do konieczności wyczerpania dostępnych środków prawnych.

Oznacza to, że przyczyna tych sytuacji leży w istocie poza prawem, a sam fakt, że przepisy nie są w pełni wykorzystane przez organy ścigania nie może prowadzić automatycznie do wniosku, że należy je zmienić. W tym zakresie właściwe wydają się działania zmierzające do wyeliminowania zachowań związanych z łamaniem prawa poprzez zastosowanie istniejącej już i adekwatnej do stanu faktycznego represji karnej.

Ostatecznie odnosząc się do kwestii nieuchronności kar za nieprawidłowe parkowanie należy wskazać, że Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi kompleksową analizę przepisów Kodeksu wykroczeń oraz Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia pod kątem potrzeby dokonania zmian w obowiązującym systemie prawnym. Na bieżąco są monitorowane ustawowe zagrożenia kar, również w przypadku wysokości kary grzywny przewidzianej za wykroczenia oraz postulaty zmierzające do przyspieszenia określonych procedur w sprawach o wykroczenia.

Podkreślenia wymaga, że opracowane w Ministerstwie Sprawiedliwości przepisy ustawy z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.

poz. 2077), przewidują usprawnienie postępowania mandatowego i wychodzą naprzeciw m.in. postulatowi nieuchronności kar za nieprawidłowe parkowanie. Obowiązująca od 15 listopada 2018 r. zmiana art. 97 k.p.w. określa jeden termin 60 dni do prowadzenia przez uprawniony organ czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia i możliwość nałożenia grzywny w drodze do mandatu karnego na sprawcę wykroczenia po jego ustaleniu. Ponadto wprowadzone przywołaną ustawą zmiany, które wejdą w życie w dniu 1 maja 2019 r. w zakresie możliwości doręczenia sprawcy mandatu karnego zaocznego obok dotychczasowej formy pozostawienia w miejscu z którego sprawca może go odebrać, jak również wydłużenie z 7 do 14 dni terminu do uiszczenia grzywny nałożonej na sprawcę mandatem karnym zaocznym spowodują usprawnienie postępowania mandatowego i skutecznego przekazanie mandatu sprawcy. Wzmocnienie aktualnej formy polegającej na pozostawieniu mandatu w miejscu, gdzie sprawca może go odebrać także możliwością doręczenia mandatu sprawcy, zagwarantuje uzyskanie przez sprawcę wiedzy o wystawionym mandacie oraz możliwość uiszczenia w terminie grzywny nałożonej tym mandatem. Konsekwencją bowiem nieuiszczenia w terminie grzywny jest skierowanie w tej sprawie wniosku o ukaranie przez organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę. Zarówno wydłużenie terminu do uregulowania grzywny nałożonej mandatem karnym zaocznym jak i projektowana forma doręczenia mandatu ma umożliwić w pełni wykorzystanie postępowania mandatowego.

W kontekście zawartego w dezyderacie stwierdzenia zgodnie z którym „(...) konieczność poprawy egzekwowania istniejących zakazów i ograniczeń wymaga aktywnej polityki samorządu (...)”, wskazać należy że Konstytucja RP przyznała jednostkom samorządu terytorialnego – jako odrębnym podmiotom publicznym – przymiot samodzielności w wykonywaniu ich zadań, podlegający ochronie sądowej. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że w granicach prawa jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie realizuje poszczególne funkcje w oparciu o zastrzeżone dla jej organów kompetencje. Zasady i sposób wykonywania zadań przez samorządy są unormowane na ogół w odrębnych aktach prawnych.

Nie można również pominąć, że jednostka samorządu terytorialnego podlega nadzorowi Prezesa Rady Ministrów, wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych z punktu widzenia legalności (zgodności z prawem). Jedynie wskazanym w Konstytucji RP, a wymienionym powyżej, organom przysługuje kompetencja podejmowania działań w ramach – ściśle określonego przepisami – nadzoru. Zgodnie z konstytucyjną zasadą państwa prawa jakakolwiek możliwość podjęcia działań władczych przez każdy organ administracji publicznej musi bezsprzecznie wynikać z przepisów prawa, zaś podstawą jest zawsze konkretna norma kompetencyjna. Przy czym, zaznaczyć należy, że wskazany zakres kompetencji nie może naruszać wynikających z Konstytucji RP i innych ustaw uprawnień organów administracji publicznej.

Podsumowując powyższe uprzejmie stwierdzam, że idea poprawy sytuacji pieszych, rodziców z wózkiem dziecięcym czy osób niepełnosprawnych poruszających się po chodnikach poprzez zapewnienie im bezpieczeństwa i swobodnego przemieszczania się jest słuszna. Jednakże nie sposób zgodzić się z przedstawioną argumentacją, iż obowiązujące przepisy pozwalające na parkowanie na chodniku pod warunkiem pozostawienia 1,5 m na przejście są zbyt liberalne, a przez to notorycznie łamane, zaś ich egzekwowanie – nieskuteczne.

Pragnę jednak zwrócić uwagę na fakt, iż każda zmiana legislacyjna obowiązujących przepisów, nawet ta, która całkowicie wykluczy postój pojazdów na chodniku, nie przyniesie zamierzonego efektu, jeżeli nie zapewnimy skutecznego egzekwowania tych przepisów.

Z tych też względów proponuję w pierwszej kolejności zapewnić pieszym szerokość chodnika gwarantowaną w przepisach przywołanej wyżej ustawy – *Prawo o ruchu drogowym* poprzez egzekucję obowiązujących regulacji. Kolejnym krokiem w przypadku kiedy szerokość 1,5 m będzie zapewniona a jednocześnie niewystarczająca dla swobodnego ruchu pieszych istnieje możliwość zastanowienia się nad możliwością podjęcia prac zmierzających do zwiększenia szerokości chodnika pozostawionego dla ruchu pieszych do 2 m.

Obecnie jednak należy wskazać, iż problemem jest skuteczne egzekwowanie istniejących przepisów ruchu drogowego przez odpowiednie służby do tego wyznaczone, nie zaś kwestia brzmienia przepisów ustawy – *Prawo o ruchu drogowym*.

Z powyższych względów brak jest potrzeby wprowadzania zmian legislacyjnych, tym bardziej, iż zaproponowane przez wnoszącego petycję zmiany w ustawie – *Prawo o ruchu drogowym* nie przyczynią się do osiągnięcia celu w postaci ulepszenia poruszania się pieszych po chodnikach w przypadku postoju na nich samochodów osobowych.

Skuteczne egzekwowanie obowiązujących przepisów wyżej wymienionej ustawy – *Prawo o ruchu drogowym* w zakresie zatrzymania i postoju samochodów osobowych na chodnikach, w tym również ich usuwanie przez Policję lub straż gminną (miejską) ma zasadniczy wpływ na poprawę funkcjonowania pieszych na chodnikach.

Odnosząc się wprost do treści dezyderatu należy wskazać, że dostrzegam istotę problemu dotyczącego nieprawidłowego parkowania pojazdów na chodnikach jestem jednak przeciwny wprowadzeniu zmian, które mogą się przyczynić do znacznego utrudnienia dojazdu do instytucji publicznych i obiektów użyteczności publicznej, a w tym i szpitali, w których to pobliże nie zawsze przecież można dojechać komunikacją publiczną. Jeśli wziąć przy tym pod uwagę, że proponowany zakaz, który obejmie również drogi osiedlowe, dotyczył będzie także korzystających z samochodów osobowych osób starszych, niepełnosprawnych czy wreszcie matek z dziećmi, a więc tego kręgu osób, do których dobra odwołuje się petycja, to brak racjonalnych podstaw do przyjęcia zaproponowanych w niej rozwiązań jawi się jako jeszcze bardziej wyrazisty.

Nie ulega wątpliwości, że idea poprawy sytuacji pieszych, rodziców z wózkiem dziecięcym czy osób niepełnosprawnych poruszających się po chodnikach poprzez zapewnienie im bezpieczeństwa i swobodnego przemieszczania się jest słuszna. Nie mniej jednak, nie sposób zgodzić się z przedstawioną w petycji argumentacją, iż obowiązujące przepisy pozwalające na parkowanie na chodniku pod warunkiem pozostawienia 1,5 m na przejście są zbyt liberalne.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z poważaniem,

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Rafał Weber Sekretarz
Stanu