

UZASADNIENIE

Podstawowym celem projektowanej nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym jest uporządkowanie stanu prawnego w zakresie kompetencji służb i organów publicznych do dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. Oprócz tego zmiana ustawy obejmuje modyfikację zasad poddawania kierowców badaniom na obecność w organizmie środków działających podobnie do alkoholu oraz zatrzymywania przez Policję praw jazdy.

Na tle obowiązującej ustawy – Prawo o ruchu drogowym pojawiły się wątpliwości interpretacyjne dotyczące podstawy prawnej do dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego przez funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich), strażników leśnych, funkcjonariuszy Straży Parku oraz pracowników zarządów dróg. Osoby te dokonywały czynności kontrolnych na podstawie upoważnień wydawanych w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. z 2003 r. Nr 14, poz. 144, z późn. zm.). Ustawa nakazała ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych uregulować tym aktem warunki i tryb udzielania wspomnianych upoważnień przez organy Policji, ale zabrakło w niej przepisu materialnego, który w sposób jednoznaczny formułowałby uprawnienia funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich), strażników leśnych, funkcjonariuszy Straży Parku oraz pracowników zarządów dróg do dokonywania czynności kontrolnych. Wobec wyraźnego powierzenia zadań w tym zakresie służbom Policji (art. 129 ust. 1), Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organów porządkowych (art. 129 ust. 4), Straży Granicznej i organów celnych (art. 129 ust. 4a) oraz Inspekcji Transportu Drogowego (art. 129a) kompetencje innych organów do dokonywania czynności kontrolnych również powinny – celem wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych – zostać sformułowane wyraźnie. Na omawianą kwestię zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Wyeliminowaniu tych wątpliwości służy wprowadzenie do ustawy przepisów formułujących wyraźne kompetencje do dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego dla strażników straży gminnych (miejskich) (art. 129b), strażników leśnych i funkcjonariuszy Straży Parku (art. 129c) oraz osób działających w imieniu zarządców dróg (art. 129d). Jednocześnie do ustawy wprowadza się wyraźny przepis, zgodnie z którym wymienione osoby dokonują kontroli drogowej na podstawie upoważnienia wydanego przez właściwego komendanta powiatowego Policji (art. 129e). Do tych zmian dostosować należało również przepis formułujący upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia regulującego wymienione aspekty kontroli ruchu drogowego (art. 131 ust. 1).

Zakres dokonywanej kontroli drogowej przez wymienione służby i organy zasadniczo ma odpowiadać obecnym regulacjom zawartym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego. Nieliczne modyfikacje w tym zakresie dotyczą uprawnień strażników straży gminnych (miejskich) oraz osób działających w imieniu zarządców dróg.

Strażnicy straży gminnych (miejskich) uzyskują prawo do stosowania urządzeń pozwalających na samoczynne ujawnianie i rejestrowanie naruszeń rozmaitych przepisów ruchu drogowego, nie tylko – jak dotychczas – w zakresie dopuszczalnej prędkości lub wskazań sygnalizacji świetlnej. Dynamiczny rozwój elektronicznych systemów nadzoru nad ruchem drogowym pozwala na automatyczne rejestrowanie coraz szerszej grupy wykroczeń, w tym np. przypadków nieuprawnionego korzystania z pasa ruchu przeznaczonego dla autobusów czy naruszania zakazu wjazdu na dany pas ruchu przez kierującego pojazdem przekraczającym dopuszczalną masę całkowitą. Kompetencje strażników gminnych (miejskich) obejmą wszystkie wykroczenia możliwe do wykrycia na podstawie zapisów takich urządzeń. Projektodawcy wychodzą z założenia, że dotychczasowe ograniczenia w tym zakresie wynikały jedynie z ograniczonych możliwości technologicznych i obecnie już nie znajdują uzasadnienia.

Jednocześnie, wraz z wyraźnym sformułowaniem uprawnień do dokonywania czynności kontrolnych przez straże gminne, proponuje się odpowiednie uzupełnienie katalogu szczegółowych uprawnień przysługujących strażnikom gminnym, w związku z wykonywaniem czynności kontrolnych, analogicznie do przyjętych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym rozwiązań odnoszących się do uprawnień funkcjonariuszy Policji. W związku z tym wprowadza się przepisy formułujące uprawnienia do:

- a) legitymowania uczestnika ruchu,
- b) wydawania uczestnikowi ruchu wiążących poleceń, co do sposobu korzystania z drogi lub używania pojazdu, a także ruchu pieszych.

Prawo do legitymowania funkcjonariusze straży gminnych posiadają na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.). Uprawnienie to proponuje się przywołać również w ustawie – Prawo o ruchu drogowym celem wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych powstałych na tle analizy analogicznych uprawnień funkcjonariuszy Policji. Przysługujące tym funkcjonariuszom uprawnienie do legitymowania, wynikające z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, z późn. zm.), zostało bowiem przywołane również w art. 129 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jako jedno z uprawnień przysługujących w ramach wykonywanych czynności kontrolnych.

Zmiany w zasadach kontroli dokonywanej przez osoby działające w imieniu zarządcy drogi (art. 129d) polegają na wyłączeniu z zakresu podmiotowego uprawnień kontrolnych osób działających w imieniu Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz na odejściu od dotychczasowej formuły „uzasadnionego podejrzenia” w przypadku kontroli masy i nacisku osi oraz na rozszerzeniu zakresu tej kontroli o wymiary pojazdu.

Wyłączenie z zakresu podmiotowego uprawnień kontrolnych osób działających w imieniu Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wynika z faktu, że ustawą z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym została powołana Inspekcja Transportu Drogowego, której celem była kontrola przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego. W związku z zapisem art. 108

ustawy, w brzmieniu nadanym w pierwotnej wersji ustawy, wojewodowie przejęli od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad urządzenia techniczne do ważenia pojazdów. Zapis art. 108 upoważniał wojewodów do przejęcia na własność, z mocy prawa, w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy urządzeń technicznych do ważenia pojazdów, będących we władaniu wówczas Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych i stał się podstawą do przedmiotowego wyłączenia z wykonywania zadań kontroli ruchu drogowego. Zakres uprawnień kontrolnych poszczególnych organów – w tym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – należało dostosować do stanu prawnego powstałego na gruncie powołanych rozwiązań ustawowych.

W świetle dotychczasowych przepisów wykonawczych osoby działające w imieniu zarządcy drogi mogły poddać kontroli drogowej w zakresie dopuszczalnej masy lub nacisku osi tylko te pojazdy, co do których istniało „uzasadnione podejrzenie” przekroczenia dopuszczalnych norm. W praktyce wymóg ten okazał się mało przejrzysty i trudny w stosowaniu. W nowym brzmieniu przepisu zawarto formułę wolną od niepotrzebnych i niejasnych ograniczeń. Oprócz tego rozszerzono zakres kontroli drogowej o wymiary pojazdu, co do których ograniczenia są ustanawiane – podobnie jak ograniczenia, co do masy i nacisku osi – ze względu na uwarunkowania pozostające w kompetencji zarządców dróg. Jednocześnie wprowadzono zmianę terminologiczną polegającą na zastąpieniu kategorii „pracownicy zarządców dróg” szerszą kategorią „osoby działające w imieniu zarządcy drogi”. Przedmiotowa zmiana pozwoli na doprecyzowanie zakresu podmiotowego omawianej regulacji, obejmując nimi również osoby, które wykonują kontrolę ruchu drogowego w imieniu tych zarządców dróg, którzy nie utworzyli zarządu drogi w strukturze obsługującego ich urzędu.

Zmiany art. 6 ust. 1 mają charakter dostosowawczy. W związku z wyraźnym sformułowaniem uprawnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego przez strażników leśnych oraz funkcjonariuszy Straży Parku należało sformułować również uprawnienia do wydawania przez te podmioty poleceń oraz sygnałów uczestnikom ruchu drogowego (nowy pkt 8 w art. 6 ust. 1), a zmiana terminologiczna polegająca na zastąpieniu kategorii „pracownicy zarządców

dróg” pojęciem „osoby działające w imieniu zarządcy drogi” znalazła odzwierciedlenie w nowym brzmieniu pkt 5.

Modyfikacja zasad poddawania kierowców badaniom na obecność w organizmie środków działających podobnie do alkoholu (nowy ust. 2a w art. 127) polega na stworzeniu możliwości przeprowadzenia badania laboratoryjnego na obecność tych substancji po przeprowadzeniu takiego badania metodą nielaboratoryjną. W dotychczasowym stanie prawnym obecność w organizmie środków odurzających działających podobnie do alkoholu była stwierdzana na podstawie testów przeprowadzanych przez funkcjonariuszy na miejscu interwencji. Badania laboratoryjne przeprowadzano w wyjątkowych przypadkach, gdy stan osoby podlegającej badaniu uniemożliwiał przeprowadzenie badania nielaboratoryjnego. Oprócz tego można było takie badanie przeprowadzić tylko na żądanie kierowcy lub za jego zgodą. Testy wykonywane przez funkcjonariuszy często nie dawały jednoznacznych wskazań lub – z uwagi na ograniczoną ilość rozpoznawanych substancji – nie wykazywały obecności w organizmie niektórych środków odurzających. Projektowana zmiana stwarza w takiej sytuacji możliwość poddania kierowcy – nawet bez jego zgody – badaniu krwi lub moczu, przeprowadzanemu w zakładzie opieki zdrowotnej lub w izbie wytrzeźwień.

Zmiana w art. 135 ust. 1 polega na rozszerzeniu przesłanek obligatoryjnego zatrzymania prawa jazdy o przypadki, w których z rozmaitych przyczyn nie jest możliwe poddanie kierowcy stosownym badaniom na obecność w organizmie alkoholu lub substancji o podobnym działaniu, co z kolei uniemożliwia „stwierdzenie, że kierujący znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu”. Mimo, że badaniom takim można poddać kierującego pojazdem nawet bez jego zgody (art. 126 ust. 3 i art. 127 ust. 3), często dochodzi do sytuacji, w których agresywne zachowanie kierowcy uniemożliwia przeprowadzenie takiego badania. W ocenie wnioskodawców jest wskazane, aby w tego typu sytuacjach – jeżeli zachowanie kierującego pojazdem daje podstawy do uzasadnionego podejrzenia, że znajduje się on pod wpływem środka odurzającego – istniała możliwość zatrzymania przez Policję prawa jazdy za pokwitowaniem niedającym dalszego, tymczasowego prawa do kierowania pojazdem. W braku

omawianej zmiany przepisu prawo jazdy można bowiem zatrzymać jedynie na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 2, a pokwitowanie otrzymane przez kierowcę w takim przypadku upoważnia do dalszego kierowania pojazdem w ciągu 7 dni (art. 135 ust. 2).

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

Projekt oddziałuje na sytuację prawną osób fizycznych korzystających z dróg oraz na uprawnienia organów wykonujących zadania z zakresu kontroli ruchu drogowego.

2. Konsultacje społeczne

Projekt został opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Projekt przekazano również do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która przyjęła projekt z uwagami Prezydenta Miasta Częstochowy, który proponował uzupełnienie projektowanej ustawy o przepis rozciągający uprawnienia do kontroli ruchu drogowego na strefy zamieszkania i drogi wewnętrzne. W projekcie ustawy propozycji tej nie wykorzystano. Projekt przekazano również do konsultacji Krajowej Radzie Komendantów Straży Miejskich i Gminnych, Związkowi Miast Polskich, Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Polskiemu Związkowi Motorowemu, Zrzeszeniu Międzynarodowych Przewoźników Transportu Drogowego, Ogólnopolskiemu Związkowi Pracodawców Transportu Samochodowego, Ogólnopolskiemu Związkowi Pracodawców Transportu Drogowego oraz Europejskiemu Związkowi Pracy Transportu Drogowego w Polsce. Spośród wymienionych podmiotów pisemne opinie przedstawiły: Krajowa Rada Komendantów Straży Miejskich i Gminnych, Związek Miast Polskich oraz Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Podmioty te zaopiniowały projekt pozytywnie.

Wnioskodawca nie otrzymał zgłoszeń podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem ustawy w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

3. Wpływ na dochody i wydatki sektora finansów publicznych

Projektowana ustawa nie wprowadza zasadniczych zmian w zakresie dokonywania kontroli drogowej przez organy i służby uprawnione do dokonywania czynności kontrolnych. Uprawnienia kontrolne strażników straży gminnych (miejskich) zostały rozszerzone o wszelkie wykroczenia możliwe do wykrycia przez urzędnika rejestrującego. Może to doprowadzić do zwiększenia ilości wystawianych mandatów karnych i tym samym przyczynić się do wzrostu wpływów do budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

4. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie projektowanej ustawy nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

5. Wpływ na rynek pracy

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na rynek pracy.