



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym
oraz o zmianie niektórych ustaw
(druk nr 474)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw ma w założeniu zmienić zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości.

W aktualnym stanie prawnym naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym, polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, jest wykroczeniem stypizowanym w Kodeksie wykroczeń w związku z ustawą – Prawo o ruchu drogowym oraz ściganym w trybie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

W noweli proponuje się, aby naruszenie przepisów Prawa o ruchu drogowym dotyczących ograniczeń prędkości na drodze zagrożone było karą administracyjną, a nie jak dotychczas – sankcją prawnokarną.

Rejestrowanie naruszeń przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości oraz prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za takie naruszenia ma należeć do Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym utworzonego w strukturze organizacyjnej Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

Zadania Centrum Nadzoru będzie wykonywał Główny Inspektor Transportu Drogowego przy pomocy Dyrektora Centrum Nadzoru oraz naczelników wydziałów zamiejscowych.

Centrum Nadzoru ujawniać ma naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania prędkości za pomocą urządzeń rejestrujących (fotoradarów) położonych w pasie drogowym dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, z wyłączeniem dróg publicznych położonych w mieście na prawach powiatu innych niż autostrady i drogi ekspresowe (ujawnianie przekraczania prędkości na tych kategoriach dróg należało będzie do zadań właściwej jednostki samorządu terytorialnego oraz straży gminnej (miejskiej)).

Postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej za przekroczenie dopuszczalnej prędkości wszczynął będzie Główny Inspektor Transportu Drogowego na podstawie zarejestrowanego przez urządzenie rejestrujące obrazu pojazdu albo zawiadomienia organów uprawnionych do kontroli ruchu drogowego.

Kara pieniężna nakładana będzie w drodze decyzji administracyjnej, w wysokości określonej w ustawie, uzależnionej od rodzaju drogi oraz prędkości z którą poruszał się pojazd.

Obowiązany do zapłacenia kary został kierujący pojazdem, a jeżeli jego tożsamość nie zostanie ustalona - właściciel albo posiadacz pojazdu chyba, że przedstawi oświadczenie, w którym inna osoba przyzna się do kierowania pojazdem w chwili naruszenia prędkości.

Właściciel (posiadacz) pojazdu, a także kierujący pojazdem, może uiścić karę pieniężną dobrowolnie w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie o nałożenie kary pieniężnej. W przypadku dobrowolnego uiszczenia kary, ulega ona pomniejszeniu o kwotę równą 20% należnej wysokości.

W przypadku nałożenia w okresie 6 miesięcy od dnia popełnienia naruszenia kar pieniężnych za pięć kolejnych naruszeń lub za mniejszą liczbę naruszeń, za które razem z pierwszym naruszeniem zostały nałożone kary łącznie na kwotę 2.500 zł lub w wyższej wysokości, kary za kolejne naruszenia w okresie 12 miesięcy od popełnienia ostatniego naruszenia lub nałożenia ostatniej kary, nakładane będą w podwójnej wysokości.

Zgodnie z art. 71c dodawanym do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli egzekucja administracyjna należności pieniężnych powstałych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego za wykroczenia popełnione przy użyciu pojazdu mechanicznego lub z tytułu kar pieniężnych za przekroczenie dopuszczalnej prędkości staje się bezskuteczna, organ egzekucyjny może wystąpić do właściwego starosty z wnioskiem o cofnięcie dłużnikowi uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym.

Starosta wydaje decyzję o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdem na okres od 1 do 12 miesięcy – w zależności od sumy egzekwowanych w tym samym czasie należności.

W ustawie określono ponadto postępowanie wobec osób czasowo przebywających lub niemających stałego miejsca zamieszkania albo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku zatrzymania pojazdu kierowanego przez taką osobę, organ kontroli ruchu drogowego pobierze kaucję pieniężną w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze pieniężnej. Kaucja zostanie zwrócona, jeżeli w toku postępowania wydana zostanie decyzja lub wyrok uchylający karę. W przypadku nie wpłacenia kaucji lub nieuiszczenia dobrowolnie kary, pojazd zostanie umieszczony na parkingu, a po 60 dniach będzie podlegał egzekucji na poczet nałożonej kary.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 36 posiedzeniu w dniu 20 lutego br. pochodziła z przedłożenia poselskiego. W Sejmie zajmowała się nią Komisja Infrastruktury oraz Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych. W toku prac nad projektem podnoszone były wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją (kwestia odpowiedzialności osoby trzeciej, zasady *ne bis in idem*, możliwość zajęcia pojazdu na poczet kary). Projekt był ponadto przedmiotem poprawek, dotyczących m.in. ograniczeń prędkości na różnych kategoriach dróg oraz wysokości kar pieniężnych za ich naruszenie.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) Wmyśl art. 140a1 ust. 8 (art. 1 pkt 10 noweli), jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości, wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, stosuje się wyłącznie przepisy niniejszej ustawy. Przepis ten w założeniu ma depenalizować zachowania polegające na przekraczaniu ograniczeń prędkości na drodze, dotychczas kwalifikowane jako wykroczenia oraz zapobiegać sytuacji, w której to samo zachowanie stanowiłoby wykroczenie zagrożone karą grzywny oraz podlegało karze pieniężnej nakładanej w trybie administracyjno-prawnym.

W praktyce zdarza się, że jeden czyn wyczerpuje znamiona kilku wykroczeń, a wówczas zgodnie z art. 9 Kodeksu wykroczeń stosuje się przepis przewidujący najsurowszą karę zasadniczą.

Zasada opisana w art. 9 Kodeksu wykroczeń stosowana jest wyłącznie do zbiegu wykroczeń, otwarta pozostaje więc kwestia, jak należy kwalifikować zdarzenie polegające na naruszeniu przepisów ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości, stanowiące jednocześnie wykroczenie (np. nie zastosowanie się do znaku lub sygnału drogowego). Odczytując literalnie art. 140a1 ust. 8 można dojść do wniosku, że czyn będący naruszeniem przepisów ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości, wyczerpujący jednocześnie znamiona innego wykroczenia, będzie podlegał wyłącznie karze pieniężnej nakładanej w trybie administracyjnym.

Taka wykładnia, choć uzasadniona literalnym brzmieniem art. 140a1 ust. 8, wydaje się jednak niezgodna z zamierzeniem ustawodawcy. Aby uniknąć ewentualnych problemów interpretacyjnych, rozważyć należy przyjęcie poprawki, która rozstrzygałaby opisane wątpliwości.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 10, w art. 140a1. ust. 8 otrzymuje brzmienie:

"8. Jeżeli naruszenie przepisów ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, stosuje się wyłącznie przepisy niniejszej ustawy. Nie stoi to na przeszkodzie odpowiedzialności za inne wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości wyczerpuje jednocześnie jego znamiona."

- 2) W art. 3 noweli wprowadza się zmiany do Kodeksu wykroczeń w zakresie art. 92 § 1 oraz art. 97. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu art. 92 § 1, kto nie stosuje się do znaku lub sygnału drogowego albo do sygnału lub polecenia osoby uprawnionej do kierowania ruchem lub do kontroli ruchu drogowego, podlega karze grzywny albo karze nagany, **chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej**. W myśl natomiast art. 97, kto wykracza przeciwko innym przepisom o bezpieczeństwie lub o porządku ruchu na drogach publicznych, podlega karze grzywny do 3.000 złotych albo karze nagany, **chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej**.

Ogólne odesłanie do przepisów odrębnych może być uznane za niedopuszczalne, w szczególności w przepisach karnych, które winny być precyzyjne i nie pozostawiać miejsca dla wątpliwości interpretacyjnych.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w pkt 1 i 2 wyrazy "chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej" zastępuje się wyrazami "z wyłączeniem naruszeń przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości";

- 3) W art. 6 w pkt 1 w lit. b noweli, wprowadzającym zmiany do ustawy o transporcie drogowym, zmienia się pkt 8 w art. 50. Przepis ten po zmianie stanowi, że do zadań Inspekcji należy m.in. kontrola rodzaju używanego paliwa poprzez pobranie próbek paliwa z pojazdu. Art. 50a ustawy o transporcie drogowym stanowi natomiast, że minister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb kontroli, o której mowa w art. 50 pkt 8, uwzględniając sposób przeprowadzenia kontroli i badania próbek rodzaju paliwa znajdującego się w zbiorniku pojazdu. Art. 50 ust. 8 określa więc zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze aktu wykonawczego.

Zgodnie z § 32 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego.

Aby zapobiec sytuacji, w której wydane na podstawie art. 50a rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu kontroli rodzaju paliwa znajdującego się w zbiorniku pojazdu, utraci moc z dniem wejścia w życie przedmiotowej noweli, konieczne jest zamieszczenie w niej odpowiedniego przepisu przejściowego.

Propozycja poprawki:

- a) w art. 7 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 oraz dodaje się ust. 2 w brzmieniu;**

"2. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 50a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 50a tej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak, niż do dnia 31 grudnia 2009 r.",

b) w art. 10 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

"3a) art. 7 ust. 2;"

IV. Poprawki o charakterze doprecyzującym.

- 1) w art. 1 w pkt 8, w pkt 4 skreśla się wyrazy "w przypadku, ";
- 2) w art. 1 w pkt 9, pkt 8 otrzymuje brzmienie:
"8) wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 140 at ust. 1.";
- 3) w art. 1 w pkt 10, w art. 140ag w pkt 2 wyrazy "kar pieniężnych" zastępuje się wyrazami
"wpływów z kar pieniężnych";
- 4) w art. 1 w pkt 10, w art. 140as w ust. 5 skreśla się wyrazy "pkt 2";
- 5) w art. 1 w pkt 10, w art. 140at w ust. 1 po wyrazach "usuwa pojazd" dodaje się wyrazy "z drogi".

Maciej Telec
Główny legislator