



Warszawa, 21-08-2023 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

**Zespół Prawa Administracyjnego
i Gospodarczego**

V.511.390.2023.TS

Pan Szymon Nieradka

via ePUAP

Szanowny Panie

W odpowiedzi na pismo, w którym wnioskuje Pan o dokonanie analizy niektórych przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz.1047) oraz przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 645), pod kątem ich zgodności z Konstytucją - twierdząc, że zawarte w nich unormowania naruszają konstytucyjne prawa niezmotoryzowanych uczestników ruchu - z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich uprzejmie informuje, co następuje.

W swoim wniosku wskazuje Pan, że w ustawie – Prawo o ruchu drogowym nie ma przepisów regulujących kwestie niszczenia zieleni, co Pana zdaniem powoduje, że osoby degradujące tereny zielone czują się bezkarne, a zarządcy dróg zmuszeni są do „fizycznego separowania od kierowców zieleni”. Uprzejmie zatem wyjaśniam, że niszczenie oraz uszkodzanie roślinności na terenach przeznaczonych do użytku publicznego stanowi wykroczenie z art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń, którego popełnienie zagrożone jest karą grzywny do 1000 zł albo karą nagany. Roślinnością, o której mowa w powołanym przepisie Kodeksu wykroczeń, jest m.in. zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy. Skoro zatem niszczenie zieleni przydrożnej jest penalizowane na podstawie przepisów Kodeksu wykroczeń, to brak jest uzasadnienia, aby ustawodawca unormował przedmiotową kwestię także w ustawie – Prawo o ruchu drogowym.

Brak w ustawie – Prawo o ruchu drogowym regulacji zakazujących postoju pojazdów na przejściu sugerowanym traktuje Pan jako zaniechanie skutkujące ograniczeniem wolności poruszania się pieszych, gdyż przejścia te mogą stanowić darmowe miejsca postojowe w centrach polskich miast. Należy zatem zauważyć, że zgodnie z legalną definicją (art. 2 pkt 11a Prawa o ruchu drogowym) - „przejście sugerowane” jest miejscem umożliwiającym przekraczanie jezdni, drogi dla rowerów i torowiska przez pieszych, które jest nieoznakowane i nie jest przejściem dla pieszych w rozumieniu ustawy. W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym projektodawca wskazał, że „przejście sugerowane” ma stanowić jeden z rodzajów urządzenia alternatywnego, tj. urządzenia niebędącego przejściem dla pieszych, ale ułatwiającego przechodzenie pieszym przez jezdnię, drogę dla pieszych lub torowisko tramwajowe. Należy zauważyć, choć przechodzenie przez jezdnię na przejściu sugerowanym jest dozwolone, to jednak wyłącznie pod warunkiem, że nie spowoduje zagrożenia bezpieczeństwa ruchu lub utrudnienia ruchu pojazdów. Ponadto, pieszy przekraczający jezdnię na przejściu sugerowanym jest obowiązany ustąpić pierwszeństwa pojazdom i do przeciwległej krawędzi jezdni iść drogą najkrótszą, prostopadle do osi jezdni (art. 13 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym). W odróżnieniu zatem od przejścia dla pieszych, na przejściu sugerowanym to kierujący pojazdami mają pierwszeństwo, a piesi swoim zachowaniem nie mogą stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu oraz utrudniać ruch pojazdów.

Mając powyższe na uwadze, a w szczególności okoliczność, że „przejście sugerowane” jest miejscem nieoznakowanym (nie wyznaczają go pionowe ani poziome znaki drogowe), ustawodawca nie mógł ustanowić zakazu postoju pojazdów na tego rodzaju przejściu, albowiem zabraniając kierującemu pojazdem określonego zachowania (np. zatrzymania lub postoju pojazdu) w danym miejscu lub na pewnym odcinku drogi prawodawca musi zagwarantować, że kierowca będzie mógł z łatwością ustalić o jakie miejsce lub odcinek drogi chodzi. W tym celu zazwyczaj wprowadza się na drodze stosowne oznakowanie pionowe lub poziome, z którego wynikają odpowiednie dyrektywy (zakazy, nakazy, ostrzeżenia lub informacje) dla uczestników ruchu drogowego. Skoro ustawodawca „zrezygnował” z oznakowania przejść sugerowanych to w konsekwencji nie wprowadził żadnych dodatkowych ograniczeń (np. zakazu zatrzymywania się postoju) dla osób przejeżdżających pojazdami przez tego rodzaju miejsca.

W ocenie Rzecznika, brak zakazu postoju pojazdów na przejściu sugerowanym nie stanowi naruszenia praw przysługujących pieszym. Należy bowiem zauważyć, że wspomniane przejścia nie są podstawowymi i jedynymi miejscami, w których piesi

mogą przekraczać jezdnię. Co do zasady, piesi powinni przechodzić przez jezdnię korzystając z przejścia dla pieszych. Ponadto, przechodzenie przez jezdnię jest także dozwolone poza przejściem sugerowanym, jeżeli odległość od przejścia dla pieszych przekracza 100 m (art. 13 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym).

Odnosząc się do zarzutu, że ustawa – Prawo o ruchu drogowym nie definiuje takich pojęć jak „dostawca”, „zaopatrzenie” oraz „kurier”, co powoduje Pana zdaniem, że stworzenie miejsc dedykowanych dla pojazdów zaopatrzenia kończy się niepowodzeniem i pojazdy te parkowane są na chodnikach, uprzejmie informuję, że tworzenie legalnej definicji wspomnianych pojęć nie jest konieczne, gdyż wyrazy te w języku polskim są powszechnie zrozumiałe i nie są wieloznaczne. Dla przykładu można wskazać, że zgodnie ze słownikiem języka polskiego słowo „dostawca” oznacza osobę lub instytucję zajmującą się dostarczaniem towarów lub usług dla klientów, zaś słowem „kurier” określa się osobę szybko dostarczającą przesyłki lub wiadomości. Natomiast słowo „zaopatrzenie” obejmuje swym znaczeniem produkty, surowce, sprzęt, w które zaopatruje się sklepy, zakłady, ludność. Wskazać w tym miejscu należy, że zgodnie z postanowieniami § 146 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283), w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

W ocenie Rzecznika, w przypadku wskazanych przez Pana określeń nie zachodzą przesłanki wymienione w powołanym rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, a tym samym nie ma konieczności stworzenia legalnych definicji tych określeń.

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę, że postój na chodnikach pojazdów dostawczych, których dopuszczalna masa całkowita przekracza 2,5 t, nie jest dozwolony przez przepisy ustawy - Prawo ruchu drogowym (*a contrario* art. 47 ust. 1 tej ustawy), a zatem kierowca parkujący wspomniany pojazd na chodniku popełnia

wykroczenie z art. 97 Kodeksu wykroczeń, które jest zagrożone karą grzywny do 3000 złotych albo karą nagany.

Kolejny zarzut kieruje Pan pod adresem unormowań zamieszczonych w art. 130a ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, w myśl których pojazd jest usuwany z drogi na koszt właściciela w przypadku pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu. W Pana ocenie, brak legalnej definicji pojęcia „zagrożenie bezpieczeństwa” oznacza niemożność usuwania z drogi pojazdów, których postój w pasie drogowym ogranicza swobodę poruszania się pieszych.

Na wstępie należy zauważyć, że powołany przepis określa dwie sytuacje, których wystąpienie nakłada na formacje powołane do czuwania nad porządkiem i bezpieczeństwem ruchu na drogach obowiązek wydania dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi. Pierwsza sytuacja ma miejsce, gdy pojazd został pozostawiony w miejscu, gdzie jest to zabronione i pozostawienie pojazdu w tym miejscu utrudnia ruch. Natomiast z drugą sytuacją mamy do czynienia, gdy pojazd pozostawiono w miejscu, gdzie jest to zabronione i postój tego pojazdu zagraża bezpieczeństwu. Zabronione pozostawienie pojazdu obejmuje m.in. przypadki, gdy pojazd został zaparkowany na chodniku z naruszeniem zasad wykorzystywania chodnika do postoju pojazdów. Utrudnianiem ruchu jest natomiast stworzenie takiej sytuacji na drodze, w czasie której następuje jego zakłócenie, przeszkodzenie płynności, stworzenie trudności oraz powstaje pewien dyskomfort dla uczestników ruchu drogowego, ale nie występuje jeszcze czynnik zagrożenia bezpieczeństwa. Utrudnianie ruchu skutkuje zmuszaniem innych uczestników ruchu do wykonywania dodatkowych czynności (np. hamowania, zwiększenia prędkości) lub podjęcia dodatkowych manewrów (np. wyprzedzania, omijania, zatrzymania). Utrudnianie ruchu jest alternatywnym warunkiem usunięcia pojazdu wobec "innego sposobu zagrożenia bezpieczeństwa" (zob. „Prawo o ruchu drogowym. Komentarz” R. A. Stefański, wyd. III, opublikowano: LEX 2008).

Z kolei zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego to taka sytuacja, w której zachodzi znaczne prawdopodobieństwo wystąpienia nieszczęśliwych skutków dla uczestników ruchu drogowego.

Z pozostawieniem pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione, a ponadto zagraża bezpieczeństwu, mamy do czynienia np. w sytuacji, gdy pojazd został zaparkowany na przejściu dla pieszych, na przejeździe dla rowerzystów oraz w odległości mniejszej niż 10 m przed tym przejściem lub przejazdem. Postój pojazdu w tych miejscach

ogranicza bowiem widoczność zarówno kierujących innymi pojazdami, jak i pieszych oraz rowerzystów, co stwarza możliwość wystąpienia zdarzeń niebezpiecznych w skutkach tj. kolizji pojazdów lub potrącenia pieszych lub rowerzystów.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że w art. 130a ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym ustawodawca posłużył się tzw. klauzulą generalną (zwrotem niedookreślonym) - „zagrożenie bezpieczeństwa”, której treść ustalana jest ostatecznie w procesie stosowania prawa, w zależności od danego stanu faktycznego sprawy. Zastosowanie tej techniki legislacyjnej było wymuszone tym, że ustawodawca nie był w stanie stworzyć zamkniętego katalogu sytuacji (zachowań uczestników ruchu drogowego), których wystąpienie skutkuje powstaniem stanu ryzyka niebezpieczeństwa dla użytkowników drogi. Posłużenie się klauzulą generalną „zagrożenie bezpieczeństwa” uelastycznia prawo i umożliwia stosowanie sankcji zawartej w art. 130a ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (usunięcia pojazdu z drogi) do odmiennych stanów faktycznych, których wspólną cechą jest wytworzenie stanu potencjalnego narażenia uczestników ruchu drogowego na niebezpieczeństwo wynikające ze sposobu pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione.

Stosowanie przez prawodawcę klauzul generalnych jest dość powszechną praktyką legislacyjną, dopuszczoną przez zasady techniki prawodawczej. Stosownie do postanowień § 155 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że w przypadku pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione, lecz nie utrudnia ruchu lub nie zagraża bezpieczeństwu, policja lub straż miejska może unieruchomić pojazd przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół (art. 130a ust. 8 i 9 Prawa o ruchu drogowym). Formacje, do których zadań należy kontrola ruchu drogowego, dysponują zatem także innym niż usunięcie pojazdu z drogi środkiem prawnym, którego stosowanie wiąże się z dolegliwością dla kierowców parkujących swoje pojazdy w miejscach niedozwolonych.

Co się zaś tyczy postanowień art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, z których wynika, że opłatę za postój pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania

pobiera się wyłącznie w przypadku postoju pojazdu w miejscu do tego wyznaczonym, to wskazać należy, że uzasadnieniu uchwały z dnia 9 października 2017 r., sygn. akt II GPS 2/17, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił celowość takiego rozwiązania prawnego. NSA zwrócił uwagę, że celem regulacji dotyczącej opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, określonym w art. 13b ust. 2 ustawy, jest usprawnienie ruchu pojazdów na obszarach o znacznym deficycie miejsc postojowych, z uwzględnieniem ogólnych przepisów prawnych o ruchu drogowym. Pobieranie opłat za postój w każdym miejscu, w granicach wyznaczonej strefy parkowania, wywoływałoby skutki przeciwstawne do zamierzonych. Oznaczałoby faktyczną aprobatę dla zachowań korzystających z dróg publicznych, które są niezgodne z przepisami prawa, gdyż naruszają ograniczenia i zakazy postoju (art. 46 ust. 2 i art. 49 ust. 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym). W ten sposób cel przedsięwzięcia - ustalenie strefy płatnego parkowania zostałby zredukowany do zapewnienia przychodów z tytułu pobierania opłat za postój w tej strefie.

W świetle powyższej argumentacji, ustanowienie obowiązku wnoszenia opłat za postój pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania, wyłącznie na miejscach wyznaczonych do postoju pojazdów, jest rozwiązaniem racjonalnym.

Co się zaś tyczy Pana tezy, że wspomniane regulacje prawne tworzą „zachętę ekonomiczną do łamania przepisów”, to teza ta jest w ocenie Rzecznika dyskusyjna, zważywszy, że niezgodny z prawem postój pojazdu na chodniku będącym częścią pasa drogowego drogi położonej w strefie płatnego parkowania stanowi wykroczenie zagrożone grzywną w wysokości 100 zł nakładaną w drodze mandatu karnego, która to kwota jest prawie dwukrotnie wyższa od wysokości opłat za 10-godzinny postój pojazdu w strefie (ok. 57,30 zł), przy założeniu, że w danej strefie obowiązują maksymalne dopuszczone przez prawo stawki opłat parkingowych.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowane przez Pana przepisy ustawy – Prawo ruchu drogowym oraz ustawy o drogach publicznych nie naruszają konstytucyjnych praw niezmotoryzowanych uczestników ruchu drogowego.

Z poważaniem

Łukasz Kosiedowski

Zastępca Dyrektora Zespołu

/-podpisano elektronicznie/