



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.53.2019.ML

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (druk nr 48).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym
(druk nr 48)

Poselski projekt **ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (druk nr 48)** zawiera propozycje zmiany przepisów dotyczących pierwszeństwa pieszych na przejściach dla pieszych oraz wprowadza nową definicję ustąpienia pierwszeństwa.

I. Przedmiot projektu ustawy i istota projektowanej zmiany

W obecnym stanie prawnym przedmiotową problematykę regulują przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110) oraz rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 454).

Na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, kierujący pojazdem, zbliżając się do przejścia dla pieszych, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i ustąpić pierwszeństwa pieszemu znajdującemu się na przejściu. Przejście dla pieszych – zgodnie z art. 2 pkt 11 tej ustawy – oznacza powierzchnię jezdni, drogi dla rowerów lub torowiska przeznaczoną do przechodzenia przez pieszych, oznaczoną odpowiednimi znakami drogowymi. Szczególna ostrożność została zdefiniowana w art. 2 pkt 22 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jako ostrożność polegająca na zwiększeniu uwagi i dostosowaniu zachowania uczestnika ruchu do warunków i sytuacji zmieniających się na drodze, w stopniu umożliwiającym odpowiednio szybkie reagowanie, natomiast ustąpienie pierwszeństwa (zgodnie z art. 2 pkt 23 tej ustawy) oznacza powstrzymanie się od ruchu, jeżeli ruch mógłby zmusić innego kierującego do zmiany kierunku lub pasa ruchu albo istotnej zmiany prędkości, a pieszego – do zatrzymania się, zwolnienia lub przyspieszenia kroku. Jako bardzo istotne należy wskazać, że regulacja ustawowa została uzupełniona przepisem § 47 ust. 4 przywołanego wyżej rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych. Przepis ten stanowi, że kierujący pojazdem zbliżający się do miejsca oznaczonego znakiem D-6 „przejście dla pieszych”, D-6a „przejazd dla rowerzystów” albo D-6b „przejście dla pieszych i przejazd dla rowerzystów” jest obowiązany zmniejszyć prędkość tak, aby nie narazić na niebezpieczeństwo pieszych lub rowerzystów znajdujących się w tych miejscach lub na nie wchodzących lub wjeżdżających.

Należy też podkreślić, że przywołane wyżej przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, łącznie określające zachowanie kierujących pojazdami wobec pieszych, chcących skorzystać z przejścia, realizują normę prawną regulującą ten obszar, zawartą w Konwencji o ruchu drogowym, sporządzonej w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r.

W art. 1 rozpatrywanego projektu przewidziano zmianę art. 2 pkt 23, art. 13 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym dotyczących zasad pierwszeństwa pieszych oraz zachowania się kierujących pojazdami w pobliżu przejścia

dla pieszych. Zaproponowano rozszerzenie definicji ustąpienia pierwszeństwa, określonej w art. 2 pkt 23 obowiązującej ustawy Prawo o ruchu drogowym, o „*powstrzymanie się od ruchu, jeśli ruch mógłby zmusić pieszego oczekującego na możliwość wejścia na przejście dla pieszych do powstrzymania się od wejścia na nie.*”. Stosownie do propozycji zawartych w poselskim projekcie ustawy pierwszeństwo przed pojazdem ma nie tylko pieszy znajdujący się na przejściu, ale też pieszy oczekujący na możliwość wejścia na przejście dla pieszych. Jednocześnie kierujący pojazdem, zbliżając się do przejścia dla pieszych jest zobowiązany ustąpić pierwszeństwa pieszemu, który oczekuje na możliwość wejścia na nie.

W projekcie ustawy przewidziano, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

II. Uwagi szczegółowe

Zgłoszony projekt powiela rozwiązania wypracowane podczas rozpatrywania projektu zgłoszonego w 2013 r. (druk 1859), odrzuconego na wniosek Senatu na posiedzeniu nr 102 dnia 9 października 2015 r. Jak wskazano w uzasadnieniu do uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2015 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (druk nr 3976) przyjęte rozwiązanie może wbrew intencjom jego autorów obniżyć poziom bezpieczeństwa pieszych. W opinii Senatu problemu w relacji pieszy – kierujący pojazdem nie da się w analizowanym przypadku rozwiązać przy pomocy zaproponowanego zabiegu legislacyjnego. Przyznanie pieszemu oczekującemu przy przejściu dla pieszych pierwszeństwa przed pojazdem poruszającym się po jezdni może jednak – paradoksalnie – wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo pieszych. Zaproponowane przepisy mogą być źródłem nieporozumień, ponieważ nie każdy pieszy stojący przy przejściu ma zamiar na nie wejść w czasie, w którym do przejścia zbliża się pojazd.

Kolejnym podnoszonym argumentem był fakt, że piesi powszechnie używają telefonów komórkowych, odtwarzaczy muzyki i innych podobnych urządzeń elektronicznych, co sprawia, że ich uwaga jest rozproszona. Istotnie utrudnia to szybką i właściwą ocenę sytuacji na drodze. Zgodnie z przedstawionym stanowiskiem pieszy mając świadomość pierwszeństwa przed najeżdżającym pojazdem nie będzie przykładał wystarczającej uwagi do obserwacji sytuacji na drodze. Odpowiedzialność za zachowanie szczególnej ostrożności zostanie przerzucona na kierującego pojazdem, co w konsekwencji może doprowadzić – szczególnie w początkowym okresie obowiązywania przepisu – do zwiększenia liczby wypadków. Jak wskazano w uzasadnieniu do uchwały Senatu teza taka była już niestety weryfikowana w praktyce. Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami dodała do art. 27 ustawy – Prawo o ruchu drogowym ust. 1a normę stanowiącą, iż kierujący pojazdem, który skręca w drogę poprzeczną, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i ustąpić pierwszeństwa rowerzyście jadącemu na wprost po jezdni, pasie ruchu dla rowerów, drodze dla rowerów lub innej części drogi, którą zamierza opuścić. Powołany przepis spowodował gwałtowny wzrost liczby wypadków z udziałem rowerzystów, wynikających z ich nagłego „wtargnięcia” na jezdnię.

Wskazane przez Senat w 2015 roku wątpliwości wobec zaproponowanych rozwiązań potęgują wyniki badań przeprowadzonych w 2018 r. *Badania zachowań pieszych i relacji pieszy – kierowca* w obszarze przejść dla pieszych wykazały, że pojazdy w rejonie przejść dla pieszych (na odcinku 100 m) poruszają się z dużymi prędkościami i często przekraczają prędkość dozwoloną w danym obszarze. Stanowi to bardzo duże zagrożenie dla pieszych chcących przejść przez jezdnię. Pomiary terenowe prędkości pojazdów wykazały, że w obszarach o dopuszczalnej prędkości 50 km/h, czyli w obszarach zlokalizowanych w miastach i małych miejscowościach, ok. 85% zbadanych kierowców przekracza dozwoloną prędkość, a poza obszarami zabudowanymi o dopuszczalnej prędkości 70 km/h aż 90% zbadanych kierowców przekracza dozwolony limit prędkości. Badania uwidaczniają kluczowy problem z którym mamy obecnie do czynienia w rejonie przejść dla pieszych – jazda z nadmierną prędkością. Istnieje uzasadniona obawa, że wprowadzenie przepisów w zaproponowanym brzmieniu nie wymusi na kierowcach ograniczenia prędkości oraz nie da pieszemu pewności, że może zostać wystarczająco wcześniej dostrzeżony przez kierującego pojazdem. Spowoduje jednak, że piesi będą wkraczać na jezdnię niezależnie od sytuacji panującej na drodze, przekonani o swoim pierwszeństwie.

Reasumując, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie wprowadza zmian stanowiących odpowiedź na wątpliwości zgłoszone podczas procedowania tych rozwiązań w 2015 r. Jednocześnie monitoring zachowań kierowców w ruchu drogowym pozwala zakładać, że rozszerzenie uprawnień pieszych, bez wprowadzenia dodatkowych obowiązków w stosunku do kierujących pojazdami, nie wpłynie pozytywnie na poprawę bezpieczeństwa pieszych na przejściach dla pieszych, co jest celem wprowadzenia projektowanych zmian w ustawie. Należy zwrócić uwagę, że pożądanego w tym zakresie stanu rzeczy nie sposób osiągnąć poprzez wprowadzanie przepisów, które posługują się nieostrymi pojęciami, jak np. „oczekiwanie na możliwość wejścia na przejście dla pieszych”, co skutkować będzie subiektywizacją ocen zachowań uczestników ruchu drogowego, mogącą w rezultacie stwarzać dla nich niebezpieczeństwo na drodze. Wprowadzając normę o bezwzględny pierwszeństwie pieszego „oczekującego na możliwość wejścia na przejście dla pieszych”, bez nałożenia na niego obowiązku upewnienia się co do możliwości bezpiecznego przekroczenia tego przejścia w sposób rozpraszający jego uwagę, wbrew założeniom, będą generowały niebezpieczeństwo nie tylko dla pieszych, ale i dla pozostałych uczestników ruchu drogowego. Sytuacja taka będzie miała miejsce w szczególności, gdy ujawnienie tego „oczekiwania” będzie tak późne, że doprowadzi do podejmowania gwałtownych manewrów, np. hamowania, omijania itp., zwłaszcza w trudnych warunkach atmosferycznych czy drogowych, np. na śliskiej nawierzchni, w gęstej mgle, na drodze o dużym natężeniu ruchu. Co więcej projektodawcy zdają się wywodzić konieczność zaostrzenia przepisów względem kierowców z tragicznych skutków lekceważenia obowiązujących w ruchu drogowym przepisów przez pieszych, podnosząc, że „wejście pieszego na jezdnię bezpośrednio przed jadącym pojazdem stanowiło w 2018 r. przyczynę 2336 wypadków”.

Z powyższych względów Rada Ministrów nie rekomenduje prowadzenia dalszych prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (druk nr 48).

Jednocześnie nadmienić należy, że Ministerstwo Infrastruktury przygotowało projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami regulujący przedmiotowe zagadnienia. Decyzją Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu projekt ustawy został ujęty w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UD53 i udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji wraz z jego uzasadnieniem i oceną skutków regulacji. Obecnie projekt jest przedmiotem konsultacji publicznych, które zakończą się 21 lutego br.