

Warszawa, 21 października 2014 r.

**Pan**

**Radosław Sikorski**

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**o zmianie ustaw o straży gminnej, ustawy prawo o ruchu drogowym oraz ustawy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy **posła Macieja Banaszaka.**

U S T A W A

z dnia .....

o zmianie ustaw o straży gminnej, ustawy prawo o ruchu drogowym oraz ustawy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

**Art. 1.** W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U.2013.1383.j.t.) wprowadza się następujące zmianę:

W art. 9a w ust. 1 pkt 2) otrzymuje brzmienie:

*„2 wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 14 ust. 2 pkt 2-7, broni palnej bojowej, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów,„*

**Art. 2.** W ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U.2012.1137.j.t.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 129b:

a. w ust. 2 pkt 1) otrzymuje brzmienie:

*„kierującego pojazdem niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym;„*,

b. w ust. 3 skreśla się pkt 3),

c. skreśla się ust. 4.;

2) w art. 129g. w ust. 1 skreśla się słowa: „- z zastrzeżeniem art. 129b ust. 3 pkt 3,„;

3) w art. 129h w ust. 5 uchyla się pkt 4.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U.2013.395.j.t.) wprowadza się następującą zmianę:

W art. 38. § 1. po cyfrze „156” skreśla się „§ 1-4”.

**Art. 4.** Rozporządzenia wydane przed wejściem w życie ustawy na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. 1997 nr 123 poz. 779 z późn. zm) oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 1997 nr 98 poz. 602 z późn. zm.) zachowują ważność w zakresie, w jakim nie są sprzeczne z ustawą.

**Art. 5.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

Podstawowym celem przedłożonego projektu jest kompleksowe uregulowanie kwestii związanych z fotoradarami, w szczególności w zakresie nadal obowiązującego stanu prawnego dotyczącego możliwości ich używania przez straże gminne / miejskie.

Powyższy projekt jest uzasadniony i konieczny z następujących powodów:

**po pierwsze** Sąd Najwyższy wydał w przeciągu ostatnich kilku miesięcy dwa orzeczenia w istotny sposób wzmacniające pozycję prawną straży miejskich (gminnych) na bazie obowiązującego stanu prawnego, tj.:

- (i) w Postanowieniu z dnia 3 grudnia 2013 r. (sygn. akt V KK 298/13) uznał, iż regulacje jednoznacznie wskazują, że strażnicy gminni (miejscy) w ramach wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego są uprawnieni do korzystania z urządzeń rejestrujących;
- (ii) w Uchwale podjętej w składzie 7 sędziów z dnia 30 września 2014 r. (sygn. akt I KZP 16/14) stwierdził, iż straży gminnej (miejskiej) przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń w przypadkach, kiedy właściciel odmówi wskazania, kto kierował pojazdem (tzw. obowiązek denuncjacji);

**po drugie** – mimo złożenia przez Wnioskodawcę tożsamego zakresowo w zakresie fotoradarów projektu ustawy (druk sejmowy nr 1507) w kwietniu 2013 r. i przyjęcia we wrześniu 2013 r. sprawozdania Komisji Infrastruktury z wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy – do momentu złożenia niniejszego projektu nie odbyło się żadne głosowanie w tej sprawie; w trakcie posiedzenia Komisji Infrastruktury przedstawiciel Ministra Spraw Wewnętrznych stwierdził również, że *„resort prowadzi prace i działania nad satysfakcjonującą obywateli poprawą działania straży – również we współpracy i w porozumieniu z policją i strażami gminnymi i miejskimi”* – do dziś żadne działania w tym zakresie nie zostały przedstawione; ponadto w styczniu 2014 – wpłynęło stanowisko rządu odnośnie druku nr 1507 – niniejszy projekt ma na celu również wyjście naprzeciw postulatowi zawartemu w tymże stanowisku;

**po trzecie** – w październiku 2013 r. wszedł w życie przepis art. 39 ust. 1 pkt 11b) ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U.2012.931 j.t.) (dalej „ustawa o KFD”) stanowiący, iż środki Krajowego Funduszu Drogowego, którego głównym zadaniem jest budowa i przebudowa dróg oraz autostrad, pochodzą z „wpływów z grzywien nałożonych przez Inspekcję Transportu Drogowego za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących, o których mowa w art. 20d ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych”; oznacza to, że ostatnie środki z wykroczeń zarejestrowanych za pomocą fotoradarów, które nie zasilają programu budowy dróg (a stanowią wyłącznie przychód danej gminy w której straż miejska postawiła fotoradar), to właśnie te rejestrowane przez strażników miejskich – w tym zakresie ujednoclenie i przekazanie wszystkich fotoradarów pod zarząd Inspekcji Transportu Drogowego jest konieczne i wymagane;

**po czwarte** – w dniu 3 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok (sygn. akt. K 19/11), w którym stwierdzono iż „Art. 38 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie, w jakim nie przewiduje na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 tej ustawy, prawa dostępu do akt dla osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”; przepis ten jest niezwykle istotny w kontekście funkcjonowania systemu fotoradarowego, bowiem na jego podstawie zarówno Inspekcja Transportu Drogowego jak i straże gminne (miejskie) odmawiają udostępniania zdjęć z fotoradarów powołując się na treść przepisu uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją - jego jak najszybsza zmiana jest konieczna i potrzebna, aby zakończyć możliwość tego typu postępowań w szczególności w zakresie postępowań mandatowych z tytułu wykroczeń zarejestrowanych za pomocą fotoradarów;

**po piąte** – żadne statystyki nie przemawiają za tym, iż fotoradary, w tym w szczególności fotoradary używane przez straże gminne (miejskie), poprawiają jakkolwiek bezpieczeństwo na drogach, czego potwierdzenie znajdujemy nawet w dokumentach rządowych; jak podają autorzy rządowego dokumentu „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2013 r.” (druk sejmowy nr 2452): „Polska nadal zajmuje niekorzystne miejsce w rankingu bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej. W 2012 roku ze wskaźnikiem ponad 9 osób zabitych na 100 tys. mieszkańców, byliśmy trzecim krajem o najwyższym poziomie zagrożenia życia w ruchu drogowym, tuż po Litwie i Rumunii. Co 8 śmiertelna ofiara wypadku drogowego była mieszkańcem Polski.

W 2013 roku sytuacja nie uległa znaczącej poprawie.”; wskazane słowa zaświadcza o tym, że polityka fotoradarowa zaproponowana przez rząd poniosła fiasko; oczywiście – z roku na rok ginie w Polsce coraz mniej osób tyle, że przyczyną tego spadku jest poprawa jakości infrastruktury, a nie budowa sieci fotoradarów; tym bardziej, więc postulat o konieczności przekazywania wszystkich środków pobranych z tytułu kar za wykroczenia zarejestrowane za pomocą urządzeń rejestrujących do Krajowego Funduszu Drogowego, a co za tym idzie na budowę dróg i autostrad, wydaje się być uzasadniony i konieczny.

Niezależnie od wszystkich powyżej przedstawionych argumentów dotyczących konieczności uregulowania kwestii fotoradarów i straży miejskiej – niniejszy projekt jest uzasadniony i konieczny w świetle nastrojów społecznych spowodowanych coraz bardziej spektakularnymi i kompromitującymi dla instytucji straży miejskiej wypadkami pokazującymi na jak bardzo niskim poziomie kulturowym oraz prawnym są często osoby zatrudnione w formacji, której Rzeczpospolita Polska legitymuje mundur. Najlepszym dowodem tego jest fakt, iż również część polityków partii rządzących, kandydujących w wyborach samorządowych, przyjmuje za postulaty wyborcze konieczność likwidacji straży miejskich (gminnych) w poszczególnych gminach i miastach.

Sojusz Lewicy Demokratycznej uważa, że odebranie strażom gminnym (miejskim) możliwości stałego zasilenia budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego za pomocą przychodów z fotoradarów sprawi, iż duża część samorządów zdecyduje się na likwidację tychże jednostek z powodu wyłączenia prawnej możliwości czerpania zysków z ich istnienia. Przyjęcie rozwiązań proponowanych w niniejszej ustawie może więc sprawić, iż problem patologii straży gminnych (miejskich) rozwiąże się sam.

Projektodawcy analizując szczegółowo treść stanowiska Rady Ministrów do poprzednio złożonego projektu ustawy dot. kwestii straży miejskiej (wskazywany już druk sejmowy nr 1507) postanowili przychylić się do części argumentów tam zawartych dotyczących odebrania innych kompetencji straży miejskich, gdzie rząd wskazuje, iż trudnym do realizacji będzie przejście wszystkich zadań wykonywanych obecnie przez około 10 tys. strażników miejskich przez policję bez jednoczesnego zwiększenia etatowego w tejże służbie. Z tego powodu projektodawcy postulują tylko odebranie kompetencji fotoradarowych, pozostawiając wszelkie inne w niezmienionym brzmieniu i mając nadzieję, iż poszczególne jednostki samorządu terytorialnego tracąc możliwość „zarabiania” na istnieniu straży miejskich (gminnych) – zdecydują się na ich likwidację a w konsekwencji, w dalszej perspektywie, uchwalenie niniejszego projektu przyczyni się

do całkowitej likwidacji straży miejskich (gminnych) w Polsce.

Poniżej szczegółowe uzasadnienie projektu.

**Art. 9a ust. 1 pkt 2) ustawy o strażach gminnych**

W niniejszym przepisie określono rodzaje ewidencji, które ma obowiązek prowadzić każda jednostka straży miejskiej (gminnej). Obecnie brzmienie przepisu art. 9a ust.1, w szczególności w zakresie dodania ewidencji fotoradarów, zostało ustalone na podstawie art. 1 pkt 8 ustawy z 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych.

W związku z propozycją zawartą w projekcie niniejszej ustawy, a więc odebraniem straży miejskiej prawa do rejestrowania wykroczeń drogowych za pomocą urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego – w konsekwencji urządzenia te nie będą już służyć realizacji zadań straży miejskich. Konkludując sama ewidencja tych urządzeń również będzie zbędną, co uzasadnia skreślenie niniejszego zapisu.

**Art. 129b ust. 2 pkt 1) ustawy Prawo o ruchu drogowym**

Uchwalenie przepisu w wersji proponowanej przez projektodawców sprawi, iż strażnicy gminni (miejscy) będą uprawnieni do kontroli ruchu drogowego wyłącznie wobec kierującego pojazdem niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym. Zmiana polega, więc na wykreśleniu uprawnienia do kontroli ruchem wobec kierującego pojazdem naruszającego przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzenia rejestrującego.

Postulowane brzmienie przepisu zostawia, więc strażom gminnym (miejskim) kompetencje do kontroli ruchu drogowego z wyłączeniem możliwości kontroli sprawowanej za pomocą urządzeń rejestrujących czyli np. fotoradarów.

**Art. 129b ust. 3 pkt 3) ustawy Prawo o ruchu drogowym**

Proponowany przez projektodawców do skreślenia przepis stanowi, iż w ramach wykonywania kontroli ruchu drogowego strażnicy gminni (miejscy) upoważnieni są do używania urządzeń rejestrujących. Z tym, że w przypadku używania urządzenia

zainstalowanego w pojeździe w czasie pracy urządzenia pojazd nie może znajdować się w ruchu. Skreślenie proponowanego pkt 3) pozbawi straże gminne (miejskie) możliwość dokonywania tego typu kontroli za pomocą urządzeń rejestrujących.

#### **Art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym**

Ustęp wskazanego przepisu stanowi, iż *„Strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz drogach krajowych w obszarze zabudowanym, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionymi z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) lub Komendantem Stołecznym Policji.”* Jego skreślenie uniemożliwi dokonywanie tego typu kontroli przez straż gminną (miejską).

Uzupełniająco jeszcze do wszystkich wskazanych powyżej przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, tj. art. 129b ust. 2 pkt 2), art. 129b ust. 3 pkt 3) oraz art. 129b ust 4 - niestety mocą właśnie przede wszystkim tych przepisów obecnie straż miejska zamiast podejmować działania mające na celu utrzymywanie porządku na terenach gminy oraz pilnowania bezpieczeństwa obywateli stała się *„maszynką do robienia pieniędzy”* dla samorządów z powodu użytkowanych fotoradarów. Dziesięć gmin w Polsce z największymi wpływami z fotoradarów ściąga z tego tytułu od obywateli co roku blisko 50 milionów złotych. W przypadku wyłączenia możliwości kontroli fotoradarowej przez straż miejską nastąpiło by istotne ukrócenie tego procederu. W związku z tym usunięcie wskazanych przepisów jest kluczowe dla powodzenia całości omawianego projektu.

#### **Art. 129g ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym**

Oдноśnie wskazanego przepisu projektodawcy postulują usunięcie słów *„- z zastrzeżeniem art. 129b ust. 3 pkt 3”*. Ich usunięcie sprawi, iż zgodnie z treścią tego przepisu ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych naruszeń przepisów ruchu drogowego będzie należeć do wyłącznej kompetencji Inspekcji Transportu Drogowego. Redakcja proponowanego przepisu ma więc charakter korekcyjny i jest konsekwencją przyjęcia innych odbierających uprawnienia straży miejskich (gminnych) do kontroli fotoradarowych.



### **Art. 129h ust. 5 pkt 4) ustawy Prawo o ruchu drogowym**

Proponowany do usunięcia przepis zawiera delegację dla ministra właściwego ds. transportu, którego zadaniem jest określenie właśnie w drodze rozporządzenia warunków lokalizacji w pasach dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, sposobu dokonywania pomiarów i przetwarzania przez te urządzenia zarejestrowanych danych, a także szczegółowych warunków dokonywania przez strażników miejskich czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych bądź zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących. W związku z propozycją całkowitego pozbawienia straży miejskiej możliwości dokonywania kontroli pojazdów za pomocą fotoradarów – zbędne jest funkcjonowanie tego przepisu w obrocie prawnym. Dlatego postuluje się jego usunięcie poprzez skreślenie art. 129h ust. 5 pkt ustawy Prawo o ruchu drogowym.

### **Art. 38. § 1. ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.**

W dniu 3 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny, w sprawie o sygn. K 19/11, wydał wyrok, w którym uznał, iż art. 38 § 1 ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie, w jakim nie przewiduje na etapie czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 54 § 1 tej ustawy, prawa dostępu do akt dla osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Artykuł ten, w obecnym brzmieniu, stanowi podstawę zarówno dla straży gminnych (miejskich) jak i dla Inspekcji Transportu Drogowego do odmowy udostępniania zdjęć rejestrujących wykroczenia za pomocą fotoradaru z powołaniem na tajemnicę postępowania przygotowawczego. Trybunał Konstytucyjny uznał taką praktykę za sprzeczną z Konstytucją i nakazał wyeliminowanie wskazanego przepisu z porządku prawnego. Wprowadzenie zmian postulowanych przez projektodawców poprzez skreślenie ograniczenia odwołania się do art. 156 Kodeksu postępowania karnego wyłącznie w zakresie § 1-4 (obecne brzmienie przepisu) sprawi, iż do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosować się będzie odpowiednio cały art. 156 Kodeksu postępowania karnego, w tym §5 tego artykułu, który stanowi: *„Jeżeli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie; prawo to przysługuje stronom*

*także po zakończeniu postępowania przygotowawczego. W przedmiocie udostępnienia akt, sporządzenia odpisów lub kopii lub wydania uwierzytelnionych odpisów lub kopii prowadzący postępowanie przygotowawcze wydaje zarządzenie. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom.”.* Stosowanie wskazanego §5 sprawi, iż stronom postępowań wykroczeniowych będą musiały być przesyłane zdjęcia, a praktyka stosowania tego przepisu sprzeczna z Konstytucją, przynajmniej w zakresie udostępnienia materiału dowodowego, nie będzie miała już podstawy prawnej.

### **Akty wykonawcze.**

W zakresie aktów wykonawczych wydanych przed wejściem w życie niniejszej ustawy na podstawie ustawy o strażach gminnych oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym – rozporządzenia zachowują ważność w zakresie, w jakim nie są sprzeczne z proponowaną ustawą. Jednakże projektodawcy wnioskuje o kompleksowe zapoznanie się z treścią rozporządzeń oraz ich szczegółową analizę pod kątem zgodności z nowo uchwalonym prawem.

W szczególności projektodawcy proponują szczegółową analizę następujących rozporządzeń:

- I. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży;
- II. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urzędnika rejestrujące;
- III. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską);
- IV. Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego.

Dogłębna analiza wskazanych powyżej aktów prawnych pozwoli na pełną realizację celów postawionych w niniejszym projekcie oraz jak najszersze jego wdrożenie w życie, w szczególności w zakresie działań podejmowanych przez straż miejską w obszarze kontroli fotoradarowej.

**Skutki proponowanych zmian.**

Niniejszy projekt nie powoduje negatywnych skutków społecznych i ekonomicznych. Nie powoduje także zwiększenia wydatków budżetu państwa. Mocą propozycji zawartych w projekcie ustawy może nastąpić natomiast uszczuplenie przychodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego czerpiących obecnie korzyści finansowe z mandatów wystawianych z tytułu wykroczeń drogowych zarejestrowanych przez fotoradary będące w użytku poszczególnych straży miejskich (gminnych).

**Zgodność z prawem Unii Europejskiej.**

Projektodawcy oświadczają, że projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

**Wyniki przeprowadzonych konsultacji w stosunku do projektu ustawy.**

Projektodawcy oświadczają, że nie przeprowadzili konsultacji w stosunku do projektu ustawy.