

Warszawa, dnia 5 listopada 2018 r.

BAS-WAP-2468/18

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna

dotycząca petycji w sprawie zmiany w ustawie – Prawo o ruchu drogowym

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w kierunku zmian w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.).

W petycji przedstawiono propozycją legislacyjną w postaci następującej zmiany art. 47 ust. 2 tej ustawy:

2. Dopuszcza się, przy zachowaniu warunków określonych w ust. 1 pkt 2, zatrzymanie lub postój na chodniku przy krawędzi jezdni motocykla, motoroweru, roweru lub wózka rowerowego. Inny pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 2,5 t może być w całości umieszczony na chodniku tylko w miejscu wyznaczonym odpowiednimi znakami drogowymi.

Zaproponowano także zmianę brzmienia art. 130a ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy: 1) *pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione.*

Wnoszący petycję proponuje 6 miesięczne *vacatio legis*.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112

Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Wnoszący petycję podnosi, iż samochody parkują chodnikach od 1983 r., co ma związek z obserwacją opozycji przez Służbę Bezpieczeństwa oraz ułatwieniem przejazdu ulicami oddziałom zmotoryzowanym wojska i milicji. Proponuje, by postój samochodów na chodnikach był możliwy tylko w miejscach do tego wyznaczonych. Zwraca uwagę, że parkowanie na chodnikach powoduje wiele niebezpiecznych sytuacji, „do których należy zaliczyć w pierwszej kolejności śmiertelne potrącenia pieszych” oraz że „w praktyce utarło się, że jedyny wymóg to pozostawienie minimum 1,5 m szerokości chodnika dla pieszych”.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, dopuszcza się zatrzymanie lub postój na chodniku kołami jednego boku lub przedniej osi pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 2,5 t, pod warunkiem że:

- 1) na danym odcinku jezdni nie obowiązuje zakaz zatrzymania lub postoju;
- 2) szerokość chodnika pozostawionego dla pieszych jest taka, że nie utrudni im ruchu i jest nie mniejsza niż 1,5 m;**
- 3) pojazd umieszczony przednią osią na chodniku nie tamuje ruchu pojazdów na jezdni. Trzeba przyznać rację wnoszącemu petycję, że przepis ten jest notorycznie łamany i wielokrotnie obserwuje się sytuację, w których osoba na wózku inwalidzkim czy z wózkiem dziecięcym nie może przejechać chodnikiem, ponieważ parkują na nim nieprawidłowo pojazdy.

W myśl ust. 2 omawianego przepisu, dopuszcza się, przy zachowaniu warunków określonych w ust. 1 pkt 2, zatrzymanie lub postój na chodniku przy krawędzi jezdni całego samochodu osobowego, motocykla, motoroweru, roweru lub wózka rowerowego. Inny pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej

2,5 t może być w całości umieszczony na chodniku tylko w miejscu wyznaczonym odpowiednimi znakami drogowymi. Wnoszący petycję proponuje, aby samochody osobowe w ogóle nie mogły parkować na chodniku. Podaje przy tym przykład Ukrainy, gdzie takie przepisy wejdą wkrótce w życie. Można wskazać informacyjnie, że takie zasady obowiązują także w Londynie od 1980 r.

Jak się wydaje jednak, problem – jak to często bywa w polskiej rzeczywistości bywa – leży nie w niewłaściwych przepisach – a w ich egzekucji. Prawidłowo zaparkowane pojazdy, spełniające normy określone w art. 47 ust. 1 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym, nie utrudniałyby przejścia pieszym. Jak wskazano w Komentarzu do ustawy¹, **podstawowym warunkiem zatrzymania lub postoju pojazdu na chodniku jest nieutrudnianie ruchu pieszym**; wynika to z funkcji chodnika, który przeznaczony jest dla ruchu pieszych (art. 2 pkt 9); odległość pozostawiona dla pieszych nie może być mniejsza niż 1,5 m.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, że jeżeli kierujący zaparkuje samochód czterema kołami na chodniku, pozostawiając jednocześnie wymaganą szerokość (1,5 m), lecz szerokość ta będzie utrudniać ruch pieszych ze względu na duże jego nasilenie, wówczas może on odpowiadać za wykroczenie określone w art. 90 k.w. (tzw. tamowanie ruchu), zagrożone karą grzywny².

Niektóre Zarządy Dróg Miejskich decydują się na wyznaczanie miejsc do parkowania (albo odgródzenie chodników) słupkami, co w sposób znaczący uniemożliwia w większości przypadków wjeżdżanie w miejsca nieprzeznaczone do parkowania³. Jednakże, słupki są radykalnym i zwykle skutecznym rozwiązaniem, choć same w sobie stanowią barierę dla wszystkich uczestników ruchu – w tym pieszych. Mogą też powodować wypadki. Dlatego należy je stosować jako ostateczność, gdy inne metody są nieskuteczne. Co do zasady stosowanie słupków można rozważyć gdy postój samochodów w danym miejscu jest w ogóle zabroniony i powoduje zagrożenie dla uczestników ruchu - na narożnikach skrzyżowań lub przy przejściach dla pieszych, w szczególności tam gdzie chodnik

¹ R. A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, LEX, 2008, Komentarz do art.47 ustawy - Prawo o ruchu drogowym.

² W. Kotowski, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, ABC, 2011, Komentarz do art.47 ustawy - Prawo o ruchu drogowym.

³ Np. <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/zycie-bez-slupkow/> [dostęp dnia 26 października 2018 r.].

jest szeroki, a deficyt przestrzeni pod parkowanie sprawia, że kierowcy chcą wykorzystać na swoje potrzeby miejsce dedykowane pieszym⁴.

Druga proponowana zmiana dotyczy modyfikacji przepisu art. 130a ust. 1 pkt 1 tak, aby pojazd był usuwany z drogi na koszt właściciela nie tylko w przypadku, gdy pozostawiony pojazd jest w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu, ale w ogóle w miejscu, gdzie jest zabronione. Jest to śmiała i radykalna koncepcja, nie pozbawiona racjonalności. Mogłaby ona przyczynić się do uporządkowania zasad parkowania wśród kierowców, którzy mając świadomość nieuchronności zastosowania art. 130a (usunięcie pojazdu na koszt właściciela) być może ograniczyliby parkowanie pojazdów w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Prawdopodobnie w ślad za tym przepisem istniałby konieczność zwiększenia sił i środków – przynajmniej w początkowym okresie obowiązywania przepisów – wydatkowanych na wspomnienie odpowiednich służb zajmujących się procedurą usuwania nieprawidłowo zaparkowanych pojazdów. Warto przykładowo wskazać, że w 2017 r. do warszawskiej straży miejskiej wpłynęło ponad pół miliona zgłoszeń (565679), przy czym aż połowa z nich – 293122 – dotyczyła nieprawidłowo zaparkowanych pojazdów. W porównaniu do 2016 r. liczba zgłoszeń o kierowcach ignorujących przepisy wzrosła o 41 tys. W ciągu ostatnich pięciu lat liczba ta wzrosła dwukrotnie – ze 145 tys. do blisko 300 tys. W tym czasie straż miejska odebrała ponad milion zgłoszeń dotyczących tylko nieprawidłowo parkujących kierowców. Ponad połowa zgłoszeń – 163 tys. – wpłynęła tylko ze Śródmieścia, Mokotowa, Woli i Pragi-Południe. 58% kierowców nie stosowało się do przepisów o zatrzymaniu i postoju pojazdów, a 36% kolejnych zignorowało znaki drogowe. Straż miejska zwiększyła liczbę patroli, które zajmują się tylko nieprawidłowym parkowaniem i zwiększyła również częstotliwość kontroli. W ubiegłym roku funkcjonariusze przeprowadzili ponad 459 tys. czynności w związku z nielegalnym parkowaniem – to niemal o 41,5 tys. więcej niż rok wcześniej i aż o 228 tys. więcej niż pięć lat temu. Zdecydowanie częściej strażnicy reagowali również w przypadkach, kiedy sprawców wykroczeń nie było w trakcie interwencji. W 2017 r. pod nieobecność kierujących wszczęto 232 tys. spraw – to trzy razy więcej niż w 2013 r. W ponad 200 tys. kolejnych przypadków

⁴ Poradnik ochrony chodników przed parkowaniem, <http://www.akcjamiasto.org/wp-content/uploads/2017/04/poradnik-ochrony-chodnikow-przed-parkowaniem.pdf> [dostęp dnia 26 października 2018 r.].

wyciągnięto konsekwencje poprzez stosowanie mandatów, pouczeń, wniosków do sądu, dyspozycji usunięcia pojazdów czy blokad⁵.

V. Wnioski

Decyzja o zmianach w zakresie ograniczania możliwości sposobu parkowania samochodów osobowych na chodnikach leży w zakresie kompetencji ustawodawcy. Powinien on wziąć pod uwagę w tym aspekcie rozbieżne interesy pieszych oraz kierowców, którzy skarżą się na coraz mniejszą liczbę miejsc do parkowania, szczególnie w centrach dużych miast. Być może wystarczającym rozwiązaniem jest podjęcie próby skutecznego egzekwowania istniejących przepisów, tak by umożliwić pieszym bezpieczne poruszanie się po przeznaczonej dla nich przestrzeni.

Koncepcja usuwania wszystkich nieprawidłowo zaparkowanych pojazdów wobec ewentualnej nowelizacji art. 130a ust. 1 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym wydaje się zadaniem trudnym do wykonania, ale być może w ostatecznym rozrachunku przyczyniłaby się do przestrzegania przez polskich kierowców podstawowych znaków zakazów. Decyzja ta, jak należy się spodziewać, spotkałaby się ze znaczącym sprzeciwem kierowców, niemniej leży w kompetencjach ustawodawcy.

Autor:

Joanna M.Karolczak

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Deskryptory bazy REX: petycja, ruch drogowy.

⁵ <https://strazmiejska.waw.pl/6930-co-2-min-do-stra%C5%BCy-miejskiej-wp%C5%82ywa%C5%82o-zg%C5%82oszenie-o-nieprawid%C5%82owo-zaparkowanych-pojazdach-%E2%80%93-rok-2017-by%C5%82-rekordowy.html> [dostęp dnia 29 października 2018 r.].