

Warszawa, 10 kwietnia 2008 r.

BAS-WAL-906/08

Pan Poseł

Łukasz Gibała

Klub Parlamentarny PO

Opinia prawna

w zakresie porównania przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym z Konwencją wiedeńską o ruchu drogowym z 1968 r. Zagadnienia wybrane.

1. Konwencja o ruchu drogowym została sporządzona w Wiedniu w dniu 8 listopada 1968 r. i uzupełniona Porozumieniem europejskim sporządzonym w Genewie 1 maja 1971 r. Polska stała się stroną obu tych umów w 1984 r. Ich tekst został opublikowany w Dz. U. z 1988 r., Nr 5, poz. 44.

Konwencja Wiedeńska o ruchu drogowym to międzynarodowy traktat, określający ogólne zasady ruchu drogowego, do którego przestrzegania zobowiązały się kraje - sygnatariusze.

W zakresie prawa krajowego głównym aktem prawnym regulującym kwestie ruchu drogowego jest ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 z późn. zm.). Reguluje ona zasady ruchu na drogach publicznych oraz w strefach zamieszkania, warunki dopuszczenia pojazdów do tego ruchu, wymagania w stosunku do osób kierujących pojazdami i innych uczestników ruchu oraz zasady kontroli ruchu drogowego (art. 1 ust. 1).

Zlecenie Pana Posła dotyczy porównania obu ww. aktów, jednak ze względu na ich objętość nie jest to możliwe w tak krótkim terminie i wymagałoby również technicznej znajomości zagadnienia.

Odpowiedź ograniczona zostanie zatem do wybranych kwestii, w szczególności do zagadnienia poruszonego przez Pana Posła, a mianowicie do konsekwencji wykreślenia art. 27 ust.2 w ustawie Prawo o ruchu drogowym ustawą nowelizującą z 2001 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 129, poz. 1444), w kontekście art. 16 ust. 2 ww. Konwencji wiedeńskiej.

2. Analiza konsekwencji uchylecia art. 27 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

W 2001 r. doszło do uchylecia art. 27 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, który brzmiał:

Kierujący pojazdem, który skręca w drogę poprzeczną, jest obowiązany ustąpić pierwszeństwa rowerowi jadącemu po drodze (ścieżce) dla rowerów, przebiegającej przez jezdnię drogi, na którą wjeżdża.

Obecnie art. 27 ustawy – Prawo o ruchu drogowym brzmi:

*Art. 27. 1. Kierujący pojazdem, zbliżając się do przejazdu dla rowerzystów, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i **ustąpić pierwszeństwa rowerowi znajdującemu się na przejeździe** [podkr. własne AG].*

2. (uchylony).

3. Kierujący pojazdem, przejeżdżając przez drogę dla rowerów poza jezdnią, jest obowiązany ustąpić pierwszeństwa rowerowi.

4. Kierującemu pojazdem zabrania się wyprzedzania pojazdu na przejeździe dla rowerzystów i bezpośrednio przed nim, z wyjątkiem przejazdu, na którym ruch jest kierowany.

Jednocześnie warto wskazać na art. 33 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, zgodnie z którym na przejeździe dla rowerzystów, **kierującemu rowerem zabrania się wjeżdżania bezpośrednio pod jadący pojazd.**

Pod pojęciem „przejazdu dla rowerzystów” ustawa rozumie „powierzchnię jezdni lub torowiska przeznaczoną do przejeżdżania przez rowerzystów, oznaczoną odpowiednimi znakami drogowymi”.

Przepis Konwencji wiedeńskiej, o który pyta Pan Poseł brzmi:

*Podczas wykonywania manewru zmiany kierunku ruchu kierujący - nie naruszając postanowień artykułu 21 niniejszej konwencji dotyczących pieszych - jest obowiązany przepuścić pojazdy jadące z przeciwnego kierunku na jezdni, którą zamierza opuścić, **oraz rowery i motorowery jadące po drogach dla rowerów, przecinających jezdnię, na którą zamierza wjechać.***

Analizując i porównując obecnie obowiązujący przepis ustawy oraz Konwencji wiedeńskiej należy zgodzić się z poglądami wyrażanymi na stronach internetowych portali poświęconych komunikacji rowerowej, że obecne brzmienie art. 27 ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie jest zgodne z art. 16 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej^[1].

W efekcie uchylecia art. 27 ust. 2 ustawy, kierujący pojazdem wykonującym manewr zmiany kierunku ruchu (w sytuacji skręcania w drogę poprzeczną) nie jest zobowiązany do przepuszczenia rowerzysty poruszającego się drogą rowerową. W ww. przepisie Konwencja wiedeńska precyzuje, że zmieniający kierunek pojazd jest obowiązany ustąpić pierwszeństwa rowerzystom poruszającym się po drodze dla rowerów (nawet, jeżeli jeszcze na nią nie wjechali). Tymczasem obecnie polska ustawa nakazuje kierowcy ustąpienie pierwszeństwa tylko w sytuacji, gdy rowerzysta znajduje się już na przejeździe. Rowerzysta, który dopiero dojeżdża do przejazdu – w świetle art. 33 ust. 4 ustawy - nie może wjechać na przejazd w takiej sytuacji. W ten sposób odchodzi się od rozwiązania wskazującego, że pierwszeństwo ma pojazd, który kontynuuje jazdę w dotychczasowym kierunku, a nie pojazd skręcający, przecinający drogę innemu użytkownikowi drogi.

Jak wynika z analizy projektu ustawy oraz stenogramów posiedzeń parlamentarnych, projektodawca miał świadomość, że dochodzi do zmian zasad pierwszeństwa przejazdu pomiędzy pojazdem zmieniającym kierunek ruchu a rowerzystą na drodze rowerowej, który tego kierunku jazdy nie zmienia. W rządowym projekcie ustawy (druk nr 1686, III kadencja Sejmu) w uzasadnieniu nie odniesiono się co prawda ani jednym słowem do przyczyn uchylecia art. 27 ust. 2 ustawy, jednak w stenogramie z 89. posiedzenia Senatu odnotowano pytanie senatora Janusza Okrzesika, dotyczące zasadności uchylecia tego przepisu. Z odpowiedzi udzielonej przez Podsekretarza Stanu w MTiGM Jana Friedberga wynika jasno wyrażona intencja do likwidacji pierwszeństwa przejazdu dla rowerzystów, bowiem przepis ten „dawał rowerzystom złudne poczucie ochrony”. W dyskusji nie odniesiono się w ogóle do przepisów Konwencji wiedeńskiej.

Należy również zaznaczyć, że żaden z przepisów Konwencji nie zezwala na wprowadzenie odmiennych uregulowań w omawianej kwestii.

3. Inne zagadnienia

Analizując wstępnie przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym można dostrzec jeszcze inne niespójności, budzące wątpliwości co do zgodności przepisów ustawy z postanowieniami Konwencji wiedeńskiej.

Przykładowo, zgodnie z art. 14 ust. 3 Konwencji, *przed skręceniem **lub przed wykonaniem manewru związanego ze zjechaniem w bok** każdy kierujący powinien odpowiednio wyraźnie i dostatecznie wcześniej zasygnalizować swój zamiar za pomocą kierunkowskazu lub kierunkowskazów swojego pojazdu albo - w razie ich braku - w miarę możliwości za pomocą odpowiedniego znaku ręką. Sygnalizowanie zamiaru za pomocą kierunkowskazu lub kierunkowskazów powinno trwać przez cały czas trwania manewru; powinno ono ustać natychmiast po jego zakończeniu.*

Tymczasem zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy, *kierujący pojazdem jest obowiązany zawczasu i wyraźnie sygnalizować zamiar zmiany kierunku jazdy lub pasa ruchu oraz zaprzestać sygnalizowania niezwłocznie po wykonaniu manewru.*

Ustawa nie nakłada zatem obowiązku sygnalizowania manewrów związanych ze zjechaniem w bok, co oczywiście może powodować potencjalne zagrożenia związane chociażby z zatrzymywaniem pojazdu i ponownym włączaniem się do ruchu przy prawej krawędzi jezdni.

W Internecie można znaleźć również wypowiedzi, poddające w wątpliwość kwestię związaną z ustępowaniem pierwszeństwa pieszym na przejściach^[2].

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy, kierujący pojazdem, zbliżając się do przejścia dla pieszych, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i ustąpić pierwszeństwa pieszemu znajdującemu się na przejściu. Jednocześnie, zgodnie z

art. 14 ust. 1 ustawy, zabrania się pieszemu wchodzenia na jezdnię bezpośrednio pod jadący pojazd, w tym również na przejściu dla pieszych.

Tymczasem zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt b) Konwencji *jeżeli ruch pojazdów na tym przejściu nie jest kierowany sygnałami świetlnymi ruchu lub przez funkcjonariusza kierującego ruchem, kierujący powinni zbliżyć się do tego przejścia tylko z odpowiednio zmniejszoną szybkością, aby nie narażać na niebezpieczeństwo pieszych, którzy znajdują się na przejściu lub wchodzą na nie; w razie potrzeby powinni zatrzymać się w celu przepuszczenia pieszych.*

Ustawa nie odwołuje się do obowiązku ustąpienia pierwszeństwa osobom wchodzącym na przejście, a jedynie wyłącznie osobom znajdującym się na przejściu.

4. Konsekwencje sprzeczności przepisów ustawy z ratyfikowaną umową międzynarodową.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji, ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. **Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową** (art. 91 ust. 2 Konstytucji).

Omawiana Konwencja wiedeńska jest umową międzynarodową, ratyfikowaną przez Radę Państwa w 1984 r. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, powinna być ona uznana za umowę ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ponieważ była ratyfikowana na podstawie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w czasie ratyfikacji, została ogłoszona w

Dzienniku Ustaw, a z jej treści wynika, że dotyczy kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust 1 Konstytucji (konkretnie pkt 5 – bowiem przedmiot jej regulacji dotyczy spraw uregulowanych w ustawie).

W takim przypadku należy stwierdzić, że w sytuacji kolizji norm ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz Konwencji wiedeńskiej o ruchu drogowym z 1968 r. pierwszeństwo stosowania przysługuje przepisom Konwencji.

5. Stan nowelizacji Konwencji wiedeńskiej.

Pan Poseł poprosił również o przeanalizowanie stanu nowelizacji Konwencji wiedeńskiej o ruchu drogowym. Jedyna nowelizacja, jaka miała dotychczas miejsce i jaka weszła w życie w stosunku do Polski została dokonana w 1971 r. na mocy Porozumienia europejskiego sporządzonego w Genewie 1 maja 1971 r.

Jednak jak wynika jednak ze strony Komitetu Ekonomicznego Narodów Zjednoczonych (UNECE):

<http://www.unece.org/trans/doc/2003/wp1/TRANS-WP1-2003-01r4e.pdf>

w dniu 28 marca 2006 r. weszły w życie – w stosunku do niektórych państw - zmiany do Konwencji, dotyczące m.in. art. 16 ust. 2 Konwencji^[3].

Sama Konwencja zawiera procedurę wprowadzania poprawek do niej (art. 49).

Należy jednak zaznaczyć, że żadne dodatkowe poprawki do Konwencji wiedeńskiej dotychczas nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw, a zatem nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, *zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej dotycząca umowy ratyfikowanej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.*

W chwili obecnej nie ma zatem konieczności analizowania poprawek do omawianej Konwencji i dokonywania oceny zgodności prawa polskiego z tymi poprawkami.

Weryfikacja tekstu

M. Bajor-Stachańczyk

Sporządziła: Agnieszka Grzelak, ekspert ds. legislacji

Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Deskrytory bazy REX: ruch drogowy, konwencja międzynarodowa

^[1] Por. M. Hyła, *Niespójność ustawy Prawo o Ruchu Drogowym z prawem międzynarodowym*, http://www.zm.org.pl/?a=pord-konwencja_wiedenska&style=print (tekst ściągnięty 31 marca 2008 r.)

^[2] http://pl.wikipedia.org/wiki/Prawo_o_ruchu_drogowym

^[3] Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu „podczas wykonywania manewru zmiany kierunku ruchu kierujący – nie naruszając postanowień artykułu 21 niniejszej konwencji dotyczących pieszych – jest obowiązany przepuścić użytkowników drogi poruszających się po jezdni lub po innej części drogi, którą zamierza opuścić”.