

PROJEKT ZAŁOŻEŃ

projektu ustawy o szczególnej odpowiedzialności za niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz o zmianie niektórych ustaw

1. Aktualny stan stosunków społecznych w dziedzinie, której dotyczyć ma projektowana ustawa.

Podsumowanie 2011 roku i lat ubiegłych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego dokonane przez Komendę Główną Policji zawiera szczegółowe dane i analizę wypadków na polskich drogach. W 2011 r. zanotowano 40.065 wypadków, w których 4.189 osoby poniosły śmierć, a 49.501 osób doznało obrażeń ciała. Dane te negatywnie wpływają na wizerunek państwa polskiego w zakresie prowadzenia polityki bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Na tle Europy Polska znajduje się na ostatnim miejscu rankingu zdrowia ze współczynnikiem 109 osób zabitych na 1.000.000 mieszkańców.

Duża liczba wypadków, a przede wszystkim liczba ich ofiar śmiertelnych (na poziomie ponad 4 tys. osób rocznie) oscyluje w Polsce na zbliżonym poziomie od wielu lat. W ostatnim dziesięcioleciu, najwięcej wypadków drogowych i ich ofiar odnotowano w 2002 roku. Od 2002 roku następował spadek liczby wypadków, utrzymujący się do 2006 roku. W 2007 roku nastąpił wzrost liczby wypadków i ich ofiar, natomiast od 2008 roku zanotowano ponowne spadki, aż do 2010 roku.

Analiza zagrożeń występujących w ruchu drogowym dokonywana w kolejnych latach wskazuje, że obszary zagrożeń pozostają właściwie niezmiennie. Około 80% wypadków drogowych w 2011 r. spowodowanych było błędem kierujących, a za 11% winą należy obarczyć pieszych. Jednocześnie główną przyczyną wypadków spowodowanych przez kierowców niezmiennie od wielu lat jest nadmierna prędkość, to jest przekraczanie jej dopuszczalnych wartości lub jej niedostosowanie do panujących na drodze warunków. W 2011 r. tylko prędkość była główną przyczyną blisko 9.200 wypadków drogowych, tj. 28,5% spośród wszystkich wypadków spowodowanych przez kierujących pojazdami, w których zginęło aż 1.232 osoby, to jest 43,4 % wszystkich ofiar wypadków spowodowanych przez kierujących. Obecne wskaźniki stanu bezpieczeństwa na polskich drogach należą do najniższych w Europie i są ponad dwukrotnie niższe niż wskaźniki w najbardziej rozwiniętych państwach.

Podnieść również należy, że już od 1995 r. prowadzone były prace nad stworzeniem długofalowych rozwiązań mających w istotny sposób ograniczyć liczbę ofiar śmiertelnych wypadków na polskich drogach.

Realizacja obowiązków państwa wobec obywateli w zakresie ochrony ich zdrowia i życia w zakresie ruchu drogowego znalazła swoje odzwierciedlenie w przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 14 września 2006 r. Krajowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2005-2007-2013 „Gambit 2005” oraz Programie realizacyjnym na lata 2006-2007. W Programie tym przyjęte zostało, że w 2013 roku liczba ofiar śmiertelnych wypadków w ruchu drogowym zostanie ograniczona do poziomu 2.800 osób, a w 2020 roku do 1.500. Do dnia dzisiejszego większość systemowych rozwiązań przyjętych w Programie „Gambit” nie została zrealizowana.

2. Aktualny stan prawny w dziedzinie, której dotyczyć ma projektowana ustawa.

Od dnia 1 lipca 2011 r. na mocy postanowień ustawy z dnia 29 października 2009 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz o niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454) Inspekcja Transportu Drogowego przejęła zadania związane z kontrolą prędkości pojazdów przy użyciu tzw. „fotoradarów” oraz otrzymała zadanie budowy tzw. Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) w oparciu o środki z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W tym celu maszty i urządzenia rejestrujące (fotoradary) będące dotychczas w dyspozycji Policji i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad zostały przekazane Inspekcji Transportu Drogowego.

Doświadczenia zebrane w trakcie dotychczasowego funkcjonowania CANARD-u, pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że opracowany w latach 70 - tych poprzedniego wieku tryb nakładania sankcji oparty na kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia nie przystaje do realiów i w praktyce uniemożliwia automatyzację procesu nakładania sankcji oraz skuteczną egzekucję prawa, co miało przełożyć się na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz – wzorem choćby Francji - zdecydowany spadek liczby śmiertelnych zdarzeń drogowych (ok. 40% w 1,5 roku od uruchomienia francuskiego systemu).

Podkreślić należy, iż statystyki stanu BRD w Polsce pokazują, iż w okresie od stycznia do czerwca 2011 roku liczba ofiar śmiertelnych na polskich drogach wzrosła o ponad 280 osób, w stosunku do pierwszego półrocza roku 2010, natomiast po uruchomieniu systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym (w oparciu o stary, przejęty od Policji i GDDKiA sprzęt kontrolny) tendencja ta została zahamowana i odnotowano niewielki spadek liczby zabitych.

Aby zbudować wśród uczestników ruchu drogowego przeświadczenie, że każde naganne zachowanie kierującego (ze szczególnym naciskiem na przekroczenie prędkości) zostanie ukarane, istotna jest nie tyle sama potencjalna wysokość grzywny, ile przekonanie o nieuchronności kary oraz krótki czas pomiędzy stwierdzeniem wykroczenia a reakcją organów Państwa. Dla szacunku wobec prawa niebagatelne znaczenie posiada również brak możliwości ewentualnego unikania odpowiedzialności poprzez wskazywanie kolejnych osób czy przedłużania prowadzonego postępowania.

Aktualny system prawny uniemożliwia automatyzację procesu nakładania sankcji. Automatyzacja prowadzona jest tylko we wstępnej fazie, gdy:

- urządzenie wykonuje automatycznie zdjęcie naruszenia, które następnie przekazywane jest do CANARD-u,
- system ANPR dokonuje automatycznego rozpoznania numeru rejestracyjnego pojazdu,
- system automatycznie wysyła/odbiera zapytanie/odpowiedź z Centralnej Ewidencji Pojazdów (CEP).

Odpowiedź z CEP zawiera dane właściciela pojazdu, zaś w świetle przepisów o wykroczeniach kara może być nałożona jedynie na osobę kierującą pojazdem, którą nie zawsze jest właściciel pojazdu. W efekcie Inspekcja generuje wezwanie do właściciela pojazdu wraz z oświadczeniem zawierającym trzy potencjalnie możliwe odpowiedzi właściciela pojazdu:

- 1) przyznanie się do kierowania pojazdem przez właściciela pojazdu (mandat i punkty);
- 2) wskazanie osoby, której właściciel powierzył pojazd na czas kiedy zostało zarejestrowane naruszenie;

3) niewskazanie przez właściciela pojazdu osoby kierującej pojazdem w czasie kiedy zostało zarejestrowane naruszenie - w efekcie właściciel / posiadacz przyjmuje mandat na podstawie art. 96 § 3 kw (za tzw. niewskazanie kierującego - bez przypisania punktów).

Od tego momentu nie ma już mowy o automatyzacji procesu. Ponadto z dotychczasowych doświadczeń Inspekcji wynika, że ponad 40 % wezwanych w pierwszej korespondencji właścicieli chcąc uniknąć odpowiedzialności wskazuje jako prowadzących pojazd kolejne osoby. Ponadto, na forach internetowych pojawiają się informacje o sposobach uniknięcia mandatu karnego za naruszenie prędkości (np. wskazywanie osoby zamieszkałej poza granicami RP), przez co ustalenie sprawcy wykroczenia oraz ukaranie go mandatem jest najczęściej niemożliwe. Zwrócić należy tu uwagę, że procedura wykroczeń nie recypowała z Kodeksu Postępowania Karnego przepisów statuujących pełną pomoc transgraniczną. Ostatecznie, tego rodzaju praktyki, które w naturalny sposób są praktykami czasochłonnymi, po długiej wymianie korespondencji kończą się najczęściej niepowodzeniem, a sporadycznie skierowaniem sprawy do sądu.

Podobnie sprawa wygląda w przypadku, gdy właścicielem pojazdu jest osoba prawna (dotyczy to zwłaszcza firm leasingowych), gdzie każdorazowe ustalenie kierującego pojazdem wymaga przeprowadzenia kilkuetapowego postępowania (np. firma leasingowa – spółka „matka”, - spółka „córka” - podmiot użytkujący pojazd – szef floty - kierujący). Postępowania tego typu są prowadzone często przez 8 – 10 miesięcy.

Bez zmiany systemu odpowiedzialności, w momencie osiągnięcia docelowego kształtu systemu, z końcem roku 2013, liczba spraw skierowanych na drogę sądową może w praktyce sparaliżować wymiar sprawiedliwości – wg ostrożnych szacunków GITD liczba kierowanych spraw do sądów przekracza może 7 tysięcy dziennie (400 urzędów x 40 zdjęć x 0,8 (ułamek zdjęć nadających się do dalszego postępowania) x 0,55 (ułamek osób wskazujących kolejnych kierujących) = ok. 7000).

3. Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy.

W świetle podniesionych wyżej argumentów oraz wskazanych zagrożeń jedynym remedium na rozdzwięk pomiędzy sprawnością możliwości technicznych sankcjonowania naruszeń a rozciągłością postępowania wykroczeniowego jest przeniesienie odpowiedzialności za naruszenia dopuszczalnej prędkości na grunt postępowania administracyjnego. Co istotne, tego typu rozwiązania z powodzeniem funkcjonują w innych krajach Europy jak choćby: Włochy, Austria, Francja, Wlk. Brytania, Holandia. Warto w tym miejscu podkreślić, że jednoczesne uruchomienie systemów automatycznego pomiaru prędkości oraz odpowiedzialności administracyjnej właściciela pojazdu za fakt przekroczenia prędkości pozwoliło na znaczącą redukcję liczby śmiertelnych zdarzeń drogowych w relatywnie krótkim czasie (do 1,5 roku – Francja, 1 rok – Włochy).

Istotny jest również fakt, że zmiana reżimu odpowiedzialności nie stoi w sprzeczności z polskim porządkiem prawnym, czemu wyraz dał m.in. Trybunał Konstytucyjny np. w swoim wyroku z dnia 31 marca 2008 r. (sygn. Akt SK 76/05) stwierdzając: „Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.”

Propozycja dekryminalizacji niektórych naruszeń przepisów ruchu drogowego i przesunięcie odpowiedzialności za te naruszenia na drogę postępowania administracyjnego jest zabiegiem zasługującym na pozytywną ocenę z pragmatycznego punktu widzenia i – co

istotne – propozycja ta nie narusza porządku prawnego obowiązującego w Polsce (B. Bieńkowska, *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 925)*, www.sejm.gov.pl).

Jak słusznie podnosi Trybunał Konstytucyjny (Kp-04/09) kara w rozumieniu przepisów karnych może być wymierzana, jeżeli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa, wykroczenia czy przestępstwa karnoskarbowego. Kary administracyjne są natomiast stosowane automatycznie, z mocy ustawy, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej. Element subiektywny (wina), a nawet świadomość dotycząca czynu nie mają znaczenia dla ukarania. Kary administracyjne mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne i mają skłaniać ukaranego do przedsięwzięcia działań, mających na celu, w drodze własnej uwagi i starania, przeciwdziałanie sytuacjom stanowiącym hipotezę ukarania, podczas gdy kara *sensu stricto*, jako sankcja polegająca na penalizacji, musi mieć charakter zindywidualizowany.

W myśl rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 przyjętej 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych, władze administracyjne korzystają ze znacznych kompetencji sankcyjnych, co wynika ze wzrostu zadań administracyjnych państwa, a także widocznej tendencji w kierunku dekryminalizacji. Rekomendacja zawiera szereg zasad wyznaczających minimalny standard posługiwania się karami administracyjnymi. W szczególności jedną z zasad tego standardu jest dyrektywa, że osoba nie może być karana administracyjnie dwukrotnie za ten sam akt na podstawie tej samej normy prawnej albo norm chroniących ten sam interes społeczny (*rules protecting the same social interest*). Należy ją więc interpretować jako zakazującą karania za ten sam akt na podstawie wprowadzie różnych przepisów umieszczonych w różnych aktach prawnych, ale chroniących ten sam interes społeczny (zob. omówienie M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 36).

Ustawodawca, przyjmując odpowiedzialność administracyjną, ma na celu usprawnienie procesu wymierzania kary w stosunku do deliktów cechujących się stosunkowo niewielkim ładunkiem dezaprobaty w społeczeństwie. Proces stosowania kary jest wówczas odformalizowany, ponieważ subsumcja stanu faktycznego sprowadza się do ustalenia, czy określone działanie wyczerpało znamiona wskazane w ustawie. Stąd też „oderwanie” winy od deliktu ułatwia stosowanie prawa. Efektem posługiwania się przez ustawodawcę regulacją administracyjnoprawną przy konstruowaniu kar pieniężnych jest również odciążanie wymiaru sprawiedliwości przez administrację publiczną. Kwestią wtórną z tego wynikającą jest zapewne szybsze rozpatrywanie spraw dotyczących nakładania administracyjnych kar pieniężnych w porównaniu ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne. Nie bez znaczenia jest też argument, że koszty postępowania ponoszone przez Skarb Państwa są niewątpliwie znacznie niższe w administracji publicznej niż w sądownictwie.

Mając na uwadze te wszystkie zalety reżimu odpowiedzialności administracyjnej, nie można jednak tracić z pola widzenia sytuacji jednostki poddanej tym karom. Przy wdrożeniu projektowanej procedury sankcji administracyjnych możliwa powinna być pełna automatyzacja procesu nakładania kar (system informatyczny generować będzie karę na posiadacza/właściciela pojazdu, jeżeli ten w terminie 21 dni nie nadesłе oświadczenia sprawcy), przy czym nie powinno mieć znaczenia czy jest to osoba prawna czy też fizyczna. Nadzór nad windykacją należności powinien być prowadzony w oparciu o system tzw. mikrorachunków (do każdej kary przypisany powinien być unikalny i indywidualny numer rachunku bankowego, który stanie się identyfikatorem wiążącym system obsługi naruszeń z systemem bankowym) z których opłaty za naruszenia w dalszej kolejności będą przelane na jeden rachunek zbiorczy skąd przekazywane będą do Ministerstwa Finansów. Nie powinny

wzrosnąć również koszty prowadzonego postępowania, co obecnie związane jest z koniecznością wysyłania wielu przesyłek pocztowych w jednej sprawie i przesłuchiwania uczestników postępowania.

Uproszczenie procedury skutkować powinno ponadto wzrostem oddziaływania prewencyjnego kary, gdyż jedynie perspektywa szybkiego i skutecznego sankcjonowania naruszeń dopuszczalnej prędkości jest w stanie wpłynąć na postawy kierowców.

Projekt ustawy nie powinien zakładać depenalizacji naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości jazdy i jego wyłączenia z systemu wykroczeń. Sankcja powinna być nakładana w drodze decyzji administracyjnej na posiadacza/właściciela pojazdu tylko wówczas, gdy nie zostanie ustalony sprawca naruszenia – osoba kierująca lub też gdy ustalony sprawca nie będzie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności w trybie prawa wykroczeń (np. cudzoziemiec). Postępowania administracyjne prowadzić powinny te same podmioty, które wykonują obecnie fotoradarową kontrolę ruchu drogowego, tj. Inspekcja Transportu Drogowego, oraz straże gminne (miejskie).

Administracyjny tryb postępowania w sprawie o tego typu naruszenie nie powinien być prowadzony, gdy organ kontroli ruchu drogowego (np. Policja) ustali sprawcę naruszenia w trakcie bezpośredniej kontroli drogowej (np. ręcznym miernikiem prędkości). Wówczas sprawca powinien odpowiadać na zasadach ogólnych za popełnione wykroczenie (mandat karny wypisywany na miejscu). Decyzja administracyjna nie powinna być również wydawana w sytuacji, gdy w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego wskazany zostanie sprawca, pod warunkiem, że nadesłane zostanie do organu jego własnoręczne oświadczenie. Takie rozwiązanie powinno spowodować, iż nowy tryb będzie w praktyce wykorzystywany co do zasady tylko przez Inspekcję Transportu Drogowego oraz straże gminne (miejskie).

Uprawniony organ o fakcie naruszenia powinien powiadamiać wpisanego do dowodu rejestracyjnego posiadacza/właściciela. Po otrzymaniu zawiadomienia o fakcie ujawnionego naruszenia posiadacz/właściciel pojazdu będzie miał możliwość wskazania kierującego pojazdem - sprawcę naruszenia. W celu zapewnienia sprawności postępowania:

- 1) wyjaśnienie właściciela pojazdu wskazujące sprawcę naruszenia będzie musiało zawierać oświadczenie sprawcy o dopuszczeniu się naruszenia i jego decyzję o przyjęciu mandatu karnego (lub odmowie, a w przypadku odmowy także informację o miejscu pracy – konieczną aby skierować sprawę do sądu o wykroczenie – art. 57 kpow);
- 2) w prowadzonym postępowaniu nie powinny być uwzględniane wyjaśnienia złożone po terminie.

W przypadku ujawnienia kierującego (sprawcy) postępowanie administracyjne nie powinno być formalnie wszczynane zaś sprawa powinna być dalej rozpoznawana w trybie prawa wykroczeń.

Aby zapewnić egzekwowalność nakładanych kar, projekt powinien określić terminy uiszczania nałożonych kar, obowiązek uiszczenia kary w podwójnej wysokości w przypadku jej nie uiszczenia w określonym terminie, stosowanie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz uprawniać organ do występowania do organów egzekucyjnych o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego.

Projekt powinien określać również przypadki, w których kary za popełnione naruszenie nie będą nakładane, a wszczęte postępowanie będzie umarzane. Przypadki te powinny objąć przedawnienie, kradzież lub zabór pojazdu, działanie w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na dobro chronione prawem lub przez osobę

działającą pod przymusem. Postępowanie powinno być umarzone również w sytuacji kiedy brak będzie możliwości ustalenia właściciela (posiadacza) pojazdu oraz jeśli zarejestrowany pojazd używany był w chwili naruszenia w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem.

W konsekwencji, aby przeciwdziałać powtarzającemu się naruszaniu dopuszczalnych prędkości, w projekcie należy przewidzieć mechanizm przypominający zasady odpowiedzialności przy recydywie. W przypadku nałożenia na posiadacza/właściciela w okresie 12 miesięcy od dnia popełnienia naruszenia kar pieniężnych za trzy kolejne naruszenia lub za mniejszą liczbę naruszeń, za które razem z pierwszym naruszeniem zostały nałożone kary pieniężne na łączną kwotę powyżej 1200 zł, projekt powinien wprowadzić zasadę nakładania za kolejne naruszenia popełnione w okresie 12 następnych miesięcy kar w podwójnej wysokości. Mechanizm ten będzie działał pod warunkiem, że kary będą nałożone na tego samego posiadacza/właściciela za naruszenia popełnione tym samym pojazdem (w przeciwnym razie system stałby się rażąco restrykcyjny w stosunku do takich podmiotów jak wypożyczalnie pojazdów).

Projektowana wysokość kar powinna być uzależniona od kategorii drogi na której zostało popełnione naruszenie, prędkości o którą zostanie przekroczona prędkość dopuszczalna, a także obszaru na którym popełnione zostało naruszenie.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: „ETPC”) uznał, że chociaż odejmowanie punktów ma charakter prewencyjny, to jednak nie pozbawia tego instrumentu przynależności do środków karnych, gdyż odejmowanie punktów może w pewnym momencie doprowadzić do unieważnienia prawa jazdy, co podkreśla podobieństwo do kary dodatkowej. W świetle stanowiska ETPC punkty mają także charakter karny, a taka sankcja musi podlegać kontroli przez sąd, spełniający warunki art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.; dalej: „Konwencja”). Ocena ta została wyrażona w wyroku z 23 września 1998 r. na tle sprawy *Maligne przeciwko Francji*, skarga nr 27812/95. W prawie francuskim rozważany środek był uważany za sankcję administracyjną, niezwiązaną z prawem karnym. Jednak, zdaniem ETPC, okoliczność, że francuski ustawodawca postanowił oddzielić odjęcie punktów od innych kar wymierzanych przez sąd, nie zmienia natury tego środka, jakkolwiek samo ściąganie i karanie drobnych przestępstw w pierwszej kolejności przez organy administracyjne nie jest sprzeczne z konwencją. Ponieważ na tle sprawy *Maligne* utrata punktów była uzależniona od stwierdzenia winy przez sąd karny, *in concreto*, uznano, że dostęp do sądu był zagwarantowany.

W związku z powyższym należy przyjąć, że punkty za naruszenie będą przypisywane na dotychczasowych zasadach, to jest tylko wówczas, gdy ustalony zostanie sprawca i odpowie za swój czyn w trybie wykroczeń. Jeżeli posiadacz / właściciel pojazdu nie nadeśle oświadczenia sprawcy i zapłaci karę administracyjną, wówczas projekt powinien przewidzieć inny mechanizm przeciwdziałający powtarzaniu się tego typu naruszeń, wskazaną wcześniej swoistą „recydywę” – podwojenie stawki kary za powtarzające się naruszenia ale bez punktów. Kary administracyjne powinny być nakładane w tym trybie zarówno na osoby fizyczne jak i inne (np. spółki prawa handlowego).

Wprowadzenie prekluzji dowodowej oraz opłat za czynności o które wnosi strona (odwołania, wnioski) powinno zagwarantować sprawność postępowania oraz zapobiegać pociąganiu procesowemu.

Projekt powinien wprowadzać również zmiany w niektórych aktach prawnych :

- ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.)

- ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137).
- ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265)

Zmiana Kodeksu postępowania administracyjnego

Jeżeli chodzi o nieuwzględnianie soboty przy obliczaniu terminów, to KPA dotychczas nie wprowadził *expressis verbis* rozwiązania przyjętego wcześniej w ustawach Ordynacja podatkowa oraz art. 83 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Brak takiego rozwiązania w regulacji KPA budził wątpliwości interpretacyjne, pomimo, że w uchwale NSA (7) z 15.6.2011 r., I OPS 1/11 (ONSAiWSA 2011, Nr 5, poz. 98) NSA przyjął: "Sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a.". Dlatego też niniejszy projekt powinien zmierzać do usunięcia wątpliwości w tym zakresie.

Zmiana ustawy - Prawo o ruchu drogowym

Z uwagi na proponowaną progresję kary, zachodzi konieczność gromadzenia informacji o osobach ukaranych w trybie administracyjnym. Zakłada się, że informacje te będą gromadzone w centralnej ewidencji pojazdów i przypisywane do właściciela pojazdu. Dostęp do CEP mają bowiem oba organy uprawnione do nakładania kar – zarówno GITD jak i straż.

Należy również zmienić art. 78 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (dalej: „Prd”). Potrzeba tej zmiany wynika z faktu, iż w literaturze i orzecznictwie sądów wyrażane są poglądy, iż wskazanie przez właściciela/posiadacza pojazdu kręgu osób – jako tych które mogły pojazd prowadzić, stanowi spełnienie obowiązku wyrażonego w tym przepisie. Taki pogląd prowadzi w praktyce do upadku sprawy.

W art. 78 Prd należy również dodać ust. 6 określający katalog uprawnionych organów, które mają prawo żądać od właściciela/posiadacza informacji komu powierzył on pojazd. Ponadto, nowy ust. 7 powinien określać okres przez jaki posiadacz/właściciel powinien przetwarzać informacje komu pojazd powierzył. Jeżeli pojazd jest użytkowany przez więcej aniżeli jednego kierującego, posiadacz (właściciel) pojazdu powinien być zobowiązany do gromadzenia przez okres dwóch lat informacji komu i na jaki czas powierzył pojazd.

Należy uchylić w art. 129g ust. 5 – upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia określającego wzory druków stosowanych przez Inspekcję Transportu Drogowego w fotoradarowym postępowaniu wykroczeniowym, co wynika z faktu, że niniejszy projekt zmienia w tym zakresie procedurę postępowania.

W art. 129h ust. 5 należy zmienić upoważnienie ustawowe, co wynika z potrzeby poprawy systemu. Wprowadzony na jej dotychczasowej podstawie akt (rozporządzenie), zgodnie z wytycznymi zawartymi w ustawie wprowadził tzw. dopuszczalny błąd kierowcy (+10 km/h). Przykładowo, jeżeli na drodze było ograniczenie prędkości do 50 km/h, to fotoradar mógł robić zdjęcia dopiero przy prędkości od 61 km/h. Zgodnie z wyrażoną w kodeksie zasadą *in dubio pro reo* (nakaz nie dających się usunąć wątpliwości na korzyść sprawcy), do tego błędu 10 km należałoby jeszcze doliczyć kolejny błąd – błąd urządzenia (dla poszczególnych urządzeń ta tolerancja może być różna, np. Niemcy stosują 5 km/h). Zmiana upoważnienia ma również na celu zmianę rozporządzenia - wyeliminowanie absurdu polegającego na konieczności usuwania z drogi pustych fotoradarowych obudów, po to, aby

za kilka tygodni lub miesięcy ogłaszać przetarg i posadawiać obudowę dokładnie w tym samym miejscu.

Zmiana ustawy o transporcie drogowym

W ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, z późn. zm), w art. 56, po ust. 3 należy dodać ust. 4, który w postępowaniach i czynnościach o których mowa w art. 56 ust. 1 i 2, na dokumentach wytworzonych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego umożliwi zastąpienie pieczęci organu i własnoręcznego podpisu wytwarzającego je pracownika pieczęcią i podpisem odtworzonymi mechanicznie, pod warunkiem, że dokument będzie zawierał unikatowy identyfikator pracownika, a zabezpieczenia systemu odtwarzającego ten podpis i identyfikator wykluczają posłużenie się nimi przez osobę nieuprawnioną. Umożliwi to automatyzację procesu z punktu widzenia prakseologii.

Podmioty, na które będzie oddziaływał projekt ustawy:

Projekt ustawy będzie dotyczył:

- 1) Inspekcji Transportu Drogowego,
- 2) Policji,
- 3) straży miejskich / gminnych,
- 4) Straży Granicznej,
- 5) Właścicieli/posiadaczy i kierujących pojazdami, którymi dokonano naruszeń niektórych przepisów ruchu drogowego,
- 6) Sądownictwa administracyjnego,
- 7) Sądownictwa powszechnego,
- 8) Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

Przewidywane skutki na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Proponowana w projekcie zmiana procedury z wykroczeniowej na administracyjną nie przyniesie dodatkowych wydatków w sektorze finansów publicznych. Zważyć bowiem należy, że koszty postępowania wyjaśniającego w sprawach o wykroczenia pokrywane są ze środków publicznych (Skarb Państwa lub środki będące w dyspozycji samorządów – gdy sprawę prowadzi straż gminna / miejska).

Należy założyć, że postępowanie **wykroczeniowe** (a więc tryb dotychczas stosowany) w każdej tego typu sprawie generuje koszt 16,8 zł (średnio 3 przesyłki polecone (pierwsza przesyłka – zapytanie o to, kto kierował pojazdem w momencie popełnienia wykroczenia, druga przesyłka – wysłanie zapytania do wskazanego użytkownika, trzecia przesyłka – wysłanie mandatu) = 3 x 5,6 zł = 16,8zł).

Natomiast analizując tok postępowania **administracyjnego** w tego typu sprawie, jaki proponuje niniejszy projekt, szacunki przedstawiają się następująco: średnio 2 przesyłki polecone (pierwsza przesyłka - zawiadomienie o fakcie ujawnienia naruszenia, druga przesyłka – wysłanie decyzji administracyjnej) = 11,20zł; Zdecydowana większość spraw

powinna zakończyć się po jednej przesyłce (zawiadomieniu o fakcie ujawnienia naruszenia, po którym nastąpi dobrowolne poddanie się karze – wówczas z upustem 20%, jako bonus).

Budżet państwa

Używane przez Inspekcję Transportu Drogowego fotoradary w okresie 10 miesięcy wykonały 913.000 zdjęć. Aktualnie realizowany jest proces instalacji kolejnych fotoradarów, z uwzględnieniem wideorejestраторów oraz urządzeń rejestrujących wjazd na czerwonym świetle ilość urządzeń wzrośnie do ponad 400 sztuk. Podkreślenia wymaga, że nowe urządzenia rejestrujące mają wysoki stopień rozpoznawalności tablic rejestracyjnych, sięgający 80%. Oznacza to, że przyjąć można, iż na każde 100 wykonanych zdjęć takim urządzeniem ok. 80 będzie skutkować wszczęciem postępowania (pozostałe 20, to przypadki w których tablice rejestracyjne nie zostaną odczytane lub też zdjęcia na których widać więcej aniżeli jeden pojazd – podlegające odrzuceniu).

Przyjmując do wyliczenia następujące założenia: eksploatację w roku 2013 – 400 urządzeń, wykonujących średnio 40 zdjęć dziennie, przez 330 dni w roku, a na każde 100 wykonanych zdjęć 80 będzie skutkowało wszczęciem postępowania, w roku 2013 za przekroczenia prędkości Inspekcja poprowadzi około 4.224.000 postępowań. Gdyby postępowania te były prowadzone w trybie wykroczeniowym ich koszt oscylowałby w granicach ok. 71 milionów złotych (4.224.000 spraw x 16,8 zł).

Zmiana postępowania na administracyjny nie powinna spowodować wzrostu kosztów postępowania. Nie wyklucza się że ich koszt spadnie; szacuje się, że może oscylować w granicach ok. 47 miliony (4.224.000 spraw x 11,2 zł). Dawałoby to zatem oszczędność w wysokości ok. 24 miliony złotych w skali roku.

W proponowanym postępowaniu administracyjnym, możliwe jest jego zakończenie po wysłaniu tylko jednej przesyłki (maksymalnie dwóch), natomiast obecne postępowanie w trybie wykroczeniowym statystycznie wymaga wysłania trzech przesyłek a znaczna część postępowań to tzw. postępowania łańcuskowe wymagające większej ilości – 4 i więcej przesyłek. W sytuacji wprowadzenia proponowanych zmian szacowane obecnie koszty postępowań wykroczeniowych zostaną znacznie zredukowane, bowiem takie postępowanie administracyjne będzie mniej kosztowne.

Obecnie w celu ustalenia kierującego każde 100.000 wysłanych wezwań do właściciela, to wydatek w kwocie 560.000 złotych, konieczność wysłania (w 40%) 40.000 kolejnych wezwań podnosi koszt o dodatkowe 224 tysiące złotych, a dodatkowo w około 10% spraw zachodzi konieczność wysłania trzeciej przesyłki, co na każde 100.000 spraw podnosi koszt o dodatkowe 56.000 złotych). Ostatecznie należy doliczyć kolejną przesyłkę zawierającą wystawiony mandat karny.

Zważywszy na to, iż proponowany „nowy” tryb jest znacznie prostszy i właściciele pojazdów będą chcieli korzystać z 20% upustu wysokości kary (taką będą mieli gdy dobrowolnie poddadzą się karze w terminie 14 dni od dnia zawiadomienia ich o wszczęciu postępowania), z dużym prawdopodobieństwem można przypuszczać, że spadek wydatków na przesyłki pocztowe może sięgnąć nawet 40%, w związku z wysłaniem w większości wypadków tylko jednej przesyłki. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że tryb administracyjny jest szybszy w dochodzeniu należności.

Wpływ pośredni:

Szacunkowy koszt jednej ofiary śmiertelnej w 2010 r. kształtował się na poziomie od ok. 1,6 mln zł (wg wyliczeń Komisji Europejskiej) do ok. 2,6 mln zł (wg szacunków Banku Światowego), a koszt wszystkich wypadków wyniósł ok. 25,5 mld zł. Całkowite wyeliminowanie wypadków spowodowanych nadmierną prędkością pozwalałoby „zaoszczędzić” około 6 mld zł w skali roku. Zakładając natomiast spadek liczby wypadków o 50% (co bazując na doświadczeniach innych krajów – np. Francji – jest scenariuszem realnym) byłoby to odpowiednio ok. 3 mld zł rocznie.

TEST REGULACYJNY

1. Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące

MTBiGM + współpracujące: MSW, MS

2. Nazwa dokumentu, data utworzenia

Ustawa o szczególnej odpowiedzialności za niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz o zmianie niektórych ustaw, projekt z dnia 7 grudnia 2012 r.

3. Jaki problem jest rozwiązywany? (maksymalnie 70 słów).

Funkcjonujące obecnie procedury w ściganiu sprawców najgroźniejszych wykroczeń drogowych ujawnionych w sposób automatyczny są nadmiernie przewlekłe i nieskuteczne, szczególnie w stosunku do tych sprawców, którzy poruszają się pojazdami zarejestrowanymi w innych krajach. Po ujawnieniu wykroczenia fotoradarem (lub innym podobnym urządzeniem) nie jest wystarczające ustalenie właściciela pojazdu; organ kontroli musi udowodnić kto kierował pojazdem w chwili naruszenia, co w praktyce bywa niemożliwe. Ogólnie, projekt ma na celu zapobieganie naruszaniu przepisów kluczowych dla bezpieczeństwa ruchu. Poprzez uproszczenie procedury ma też przeciwdziałać rozrostowi administracji rządowej, który będzie nieunikniony w przypadku utrzymania dzisiejszych uregulowań. Ma na celu usprawnienie administracji oraz osiągnięcie przez nią większej efektywności wykonywanych zadań poprzez optymalizację nakładów przy osiągnięciu konkretnych celów.

4. Źródło:

☐ exposé Premiera

☒ decyzja PRM/RM

☒ strategię rozwoju



prawo UE



orzeczenie TK



upoważnienie ustawowe

dyrektywa 2011/82/UE

Europejski program działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego (European Road Safety Action Programme), Bruksela 2003, COM(2003) 311 final. Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2005-2007-2013 „Gambit 2005”



inne (jakie?)

5. Jeżeli projekt implementuje prawo UE, czy wprowadzane są dodatkowe rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?

Projekt nie implementuje bezpośrednio prawa UE, jednak jego mechanizmy są niezbędne dla pełnego uruchomienia dyrektywy „cross border” - Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego (Dz. Urz. UE L 288 z 5.11.2011, str. 1—15), która w założeniu ma uruchomić transgraniczną odpowiedzialność za naruszenia przepisów ruchu drogowego.

6. Rekomendowane rozwiązanie i oczekiwany efekt (maksymalnie 70 słów)

Projekt zmierza w kierunku przeniesienia odpowiedzialności za niektóre (najczęściej popełniane) wykroczenia na właściciela pojazdu, w sytuacji gdy sprawca takiego naruszenia nie zostanie ustalony. Posiadacz lub właściciel pojazdu będzie odpowiadał w drodze administracyjnej kary pieniężnej za to, że jego pojazdem dopuszczono się naruszenia. Postępowanie w takiej sprawie będzie prowadzone tylko wówczas, gdy nie zostanie ustalony bezpośredni sprawca naruszenia. W efekcie karę będzie można nałożyć (i ją wyegzekwować) także od obywatela innego państwa UE (dziś jest to możliwe tylko wówczas, gdy taki obywatel jest zatrzymany na miejscu zdarzenia - co przy fotoradarze jest niemożliwe).

7. Czy możliwe jest rozwiązanie problemu poprzez działania pozalegislacyjne? Jeśli tak, to jakie? Jeśli nie, to dlaczego?

Nie jest możliwe rozwiązanie problemów wskazanych w niniejszym dokumencie bez zmian w obowiązujących przepisach, dlatego proponuje się odpowiednie ustawowe zmiany w procedurze. Niepodjęcie działań w tym zakresie generować będzie zwiększone koszty na funkcjonowanie Centrum Automatycznego Nadzoru Nad Ruchem Drogowym Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego oraz sądów powszechnych oraz zmniejszenie efektywności wykonywanych zadań.

8. Skutki dla sektora finansów publicznych (pozytywne in plus; negatywne in minus)

w mln PLN

	2012	2013	2014	2015	2016*
		59 mln	74 mln	89 mln	

Opis metodologii: Średni koszt obsługi jednej sprawy w postępowaniu wykroczeniowym to 34 zł (średnio 3 przesyłki polecone = 3 x 5,6 zł = 16,8 zł, przesłuchanie 1 uczestnika i inne czynności = 1 roboczogodzina = 15 zł; materiały biurowe, logistyka i infrastruktura 2 zł.), a administracyjnym 20 zł (2 przesyłki polecone = 11,20 zł; inne czynności = 0,5 roboczogodziny = 7,5 zł; materiały biurowe, logistyka i infrastruktura = 2 zł).

W związku z powyższym:

*Rok 2013 - 400 urzędzeń * 40 naruszeń dziennie * 330 dni pracy * 0,8 stopień odczytu tablic rejestracyjnych * 14 różnica w koszcie obsługi spraw = 59 136 000 zł*

*Rok 2014 - 500 urzędzeń * 40 naruszeń dziennie * 330 dni pracy * 0,8 stopień odczytu tablic rejestracyjnych * 14 różnica w koszcie obsługi spraw = 73 920 000 zł*

*Rok 2015 - 600 urzędzeń * 40 naruszeń dziennie * 330 dni pracy * 0,8 stopień odczytu tablic rejestracyjnych * 14 różnica w koszcie obsługi spraw = 88 704 000 zł*

9. Koszty i korzyści społeczne

Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe)	Koszty (finansowe)
Małe i średnie przedsiębiorstwa			
Pozostałe przedsiębiorstwa			
Obywatele			
Inne grupy (np. rolnicy, górnicy, itp.)			

Koszty i korzyści pozafinansowe: Ustawa zmniejszy liczbę wypadków drogowych oraz ich ofiar - zabitych i rannych. W okresie od stycznia do sierpnia 2012 r. (a więc po uruchomieniu fotoradarowego Centrum w GITD) liczba zdarzeń drogowych została znacznie zredukowana w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. Zanotowano następujące zmiany :

- Liczba zabitych: spadek o 421 ofiar
- Liczba rannych: spadek o 2762 ofiar
- Liczba wypadków: spadek o 2194 zdarzeń

Odwołując się do materiałów przedstawionych przez JASPERS (Joint Assistance to Support Projects In European Regions) podczas konferencji „Koszty wypadków drogowych” (Warszawa, 9 maja 2012 r.), szacuje się, iż w okresie od stycznia do sierpnia 2012 r., w porównaniu do pierwszych 8 miesięcy 2011 r., oszczędności z tytułu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (w tym oszczędności w kosztach utraconego PKB i ekonomicznych kosztach ludzkiego cierpienia) wyniosły :

- $421 \times 1.927.781 \text{ zł} = 811.595.801 \text{ zł}$
- $2762 \times 281.553 \text{ zł} = 777.649.386 \text{ zł}$
- $2194 \times 21.566 \text{ zł} = 47.315.804 \text{ zł}$

Całościowy zysk z tytułu redukcji zdarzeń drogowych w okresie od stycznia do sierpnia 2012 r. szacowany jest zatem na ok. 1.636.560.991 zł, czyli ponad 1,6 mld zł.

10. **Inne dane podkreślające wagę projektu** (*dane ekonomiczne, np. udział sektora w PKB, wpływ na rynek pracy, CPI itp.*)

Szacunki empiryczne z różnych krajów na świecie podsumowane w pierwszym kompleksowym raporcie World Report on Road Traffic Injury Prevention, sporządzonym w roku 2004, wskazują, że koszty wypadków drogowych dla gospodarki kształtują się na poziomie 1,5-2,5% PKB. Zauważalna jest również pewna korelacja pomiędzy wielkością PKB, a udziałem strat ponoszonych przez gospodarkę z powodu wypadków drogowych. W dużym uproszczeniu: kraje o relatywnie wysokim PKB mają zwykle niższy udział takich kosztów niż kraje rozwijające się. Na koszty te oczywiście składają się między innymi bezpośrednie koszty związane z akcjami ratowniczymi, ochroną zdrowia, usuwaniem strat powypadkowych, ale także, a może nawet przede wszystkim, koszty ekonomiczne i społeczne utraty życia ludzkiego lub obrażeń będących skutkami wypadków drogowych. Projekt zmierza zatem do ograniczenia wydatków PKB.

11. **Czy projekt redukuje obciążenia regulacyjne? W jakim obszarze?**

- ☐ TAK ☒ NIE
- ☐ zmniejszenie liczby dokumentów
- ☐ zmniejszenie liczby procedur
- ☐ skrócenie czasu
- ☐ inne (*jakie?*)

Kalkulacja/komentarz:

12. **Czy projekt wprowadza dodatkowe obciążenia regulacyjne w stosunku do stanu obecnego?**

- ☐ TAK ☒ NIE
- ☐ zwiększenie liczby dokumentów
- ☐ zwiększenie liczby procedur
- ☐ wydłużenie czasu
- ☐ inne (*jakie?*)

Kalkulacja/komentarz:

13. **Jeżeli projekt zwiększa obciążenia regulacyjne proszę wskazać, w jakim obszarze kompetencji ministerstwa zostaną w związku z tym zredukowane obciążenia** (*zasada "1 za 1"*)

Projekt nie zwiększa obciążeń.

14. **Jak problem rozwiązano w innych krajach OECD/UE?** (*dobre praktyki*)

Tego typu rozwiązania z powodzeniem funkcjonują w innych krajach Europy jak choćby: Włochy, Austria, Francja, Wlk. Brytania, Holandia. Warto w tym miejscu podkreślić, że jednoczesne uruchomienie systemów automatycznego pomiaru prędkości oraz odpowiedzialności administracyjnej właściciela pojazdu za fakt przekroczenia prędkości pozwoliło na znaczącą redukcję liczby śmiertelnych zdarzeń drogowych w relatywnie krótkim czasie (do 1,5 roku – Francja, 1 rok – Włochy).

15. **Harmonogram (daty opracowania założeń projektu, zakończenia konsultacji i przekazania dokumentu do KSRM). Czy istnieją uwarunkowania decydujące o terminie wdrożenia projektu? Jeśli tak, jakie?**

Termin implementacji dyrektywy „cross border” - Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego (Dz. Urz. UE L 288 z 5.11.2011, str. 1—15) wyznaczono na 7 listopada 2013 r. W związku z tym niniejsza ustawa o szczególnej odpowiedzialności ... powinna wejść w życie przed tym terminem; w przeciwnym razie dyrektywa nie zostanie w pełni wdrożona.

16. Kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu i jakie mierniki zostaną zastosowane? (ocena ex-post)

Zaplanowano następujące mierniki badające wpływ działania urządzeń kontrolno-pomiarowych na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego

- Średnia liczba stwierdzonych naruszeń związanych z przekraczaniem dopuszczalnej prędkości zarejestrowanych przez poszczególne urządzenia rejestrujące zainstalowane w pojazdach w odniesieniu do faktycznego czasu pracy urządzenia (wartość wyrażona w %)
- Średnia liczba stwierdzonych naruszeń związanych z przekraczaniem dopuszczalnej prędkości zarejestrowanych przez poszczególne stacjonarne urządzenia rejestrujące w odniesieniu do faktycznego czasu pracy urządzenia (wartość wyrażona w %)
- Średnia dobową liczbą stwierdzonych naruszeń związanych z przekraczaniem dopuszczalnej prędkości zarejestrowanych przez poszczególne stacjonarne urządzenia rejestrujące w odniesieniu do średniego dobowego natężenia ruchu (wartość wyrażona w %)

17. Kontakt merytoryczny: imię, nazwisko, departament, telefon, email (podpis)

Tadeusz Jarmuziewicz - Sekretarz stanu MTBiGM; Agnieszka Machowska - Departament Transportu Drogowego MTBiGM; Adam Jasiński - Główny Inspektorat Transportu Drogowego

18. Minister/Sekretarz/Podsekretarz stanu odpowiedzialny za projekt (podpis)

SEKRETARZ STANU
Tadeusz Jarmuziewicz

