



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-585222-VI/08/KP

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 20 stycznia 2009 r.

Minister Infrastruktury

Cezary Grabarczyk

Nieku Lauosny Gawe Minister.

Zwracam się do Pana Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie zgodności zapisów art. 27 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 z późn. zm.) z art. 16 ust. 2 Konwencji o ruchu drogowym z 8 listopada 1968 r., tzw. Konwencji Wiedeńskiej, a w szczególności skreślenia z przepisów o ruchu drogowym zasady pierwszeństwa rowerzystów wobec kierujących pojazdami na drodze podczas wykonywania manewru zmiany kierunku ruchu.

Uprzejmie informuję, iż w tej sprawie wpłynęły skargi od obywateli. Skarżący wskazują iż sygnalizowany problem powstał wskutek nowelizacji ustawy - Prawo o ruchu drogowym. W 2001 r. Parlament uchylił art. 27 ust. 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 129, poz. 1444), który brzmiał: „*Kierujący pojazdem, który skraca w drogę poprzeczną, jest obowiązany ustąpić pierwszeństwa rowerowi jadącemu po drodze (ścieżce) dla rowerów, przebiegającej przez jezdnię drogi, na którą wjeżdża.*” Po nowelizacji art. 27 ustawy - Prawo o ruchu drogowym w myśl art. 27 ust. 1 „*Kierujący pojazdem, zbliżając się do przejazdu dla rowerzystów, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i ustąpić pierwszeństwa rowerowi znajdującemu się na przejeździe.*” Ponadto zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy: „*Kierujący pojazdem, przejeżdżając przez drogę dla rowerów poza jezdnią, jest obowiązany ustąpić pierwszeństwa rowerowi. Jednocześnie kierującemu pojazdem zabrania się wyprzedzania pojazdu na przejeździe dla rowerzystów i bezpośrednio przed nim, z wyjątkiem przejazdu, na którym ruch jest kierowany*” (art. 27

ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym). Sytuację rowerzysty na drodze reguluje również 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.

W opinii wyrażonej przez Sejmowe Biuro Studiów i Ekspertyz z 16 maja 2008 r., BAS-WAL-906/08 w efekcie uchylecia art. 27 ust. 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, kierujący pojazdem wykonujący manewr zmiany kierunku ruchu (w sytuacji skręcania w drogę poprzeczną) nie jest zobowiązany do przepuszczenia rowerzysty poruszającego się drogą rowerową. Zapis art. 27 ust. 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, zobowiązuje kierującego pojazdem do ustępowania pierwszeństwa rowerowi, ale dotyczy sytuacji przejeżdżania przez drogę dla rowerów poza jezdnią, natomiast nie można uznać go za regulację zasady pierwszeństwa rowerzysty na drodze w przypadku zmiany kierunku ruchu przez kierującego pojazdem.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej podczas wykonywania manewru zmiany kierunku ruchu kierujący - nie naruszając postanowień artykułu 21 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.

Konwencja Wiedeńska precyzuje, że zmieniający kierunek pojazd jest obowiązany ustąpić pierwszeństwa rowerzystom poruszającym się na drodze dla rowerów nawet, jeżeli jeszcze na nią nie wjechali. Tymczasem wskazane zapisy ustawy - Prawo o ruchu drogowym nakazują kierowcy ustąpienie pierwszeństwa tylko w sytuacji, gdy rowerzysta znajduje się już na przejeździe lub bezpośrednio przed przejazdem. Oznacza to zatem, iż rowerzysta, który dopiero dojeżdża do przejazdu - w świetle art. 33 ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym nie może wjechać na przejazd w takiej sytuacji.

W opinii Sejmowego Biura Studiów i Ekspertyz w ten sposób we wskazanych zapisach polskiej ustawy - Prawo o ruchu drogowym odchodzi się od rozwiązania wskazującego, że pierwszeństwo ma pojazd, który kontynuuje jazdę w dotychczasowym kierunku, a nie pojazd skręcający, przecinający drogę innemu użytkownikowi drogi.

Analizując wskazane przepisy Sejmowe Biuro Studiów i Ekspertyz poddało analizie zapisy projektu ustawy oraz stenogramy posiedzeń parlamentarnych i ustaliło, iż :„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.” Jednocześnie ekspert BSiE zauważył, iż:”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.”

Badając sygnalizowany problem i analizując stenogramy z posiedzeń Sejmu można było przyjąć interpretację odmienną i uznać, iż intencją Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej, wyrażoną przez Podsekretarza Stanu Jana Fridberga była nie tyle likwidacja zasady pierwszeństwa przejazdu dla rowerzystów w sytuacji zdefiniowanej w art. 16 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej, jako „wykonywanie manewru zmiany kierunku jazdy”, ale wyraźne uregulowanie w ustawie, iż rowerzysta na drodze nie posiada bezwarunkowego pierwszeństwa. Do tej zasady bezwarunkowego pierwszeństwa można było odnieść stanowisko Podsekretarza Stanu, stwierdzające, iż art. 27 ust. 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym należało uchylić, jako dający rowerzystom złudne poczucie ochrony.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy - o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym, przekazanego pismem Prezesa Rady Ministrów o sygn. RM 10-175-99, zawartego w druku sejmowym Nr 1686, który wpłynął do Sejmu w dniu 2 lutego 2000 r. wskazano, iż proponuje się zmianę art. 27 ust. 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, gdyż w dotychczasowym brzmieniu przepis ten nie zawiera dyspozycji nakazującej zachowanie szczególnej ostrożności przez kierujących pojazdami zbliżającymi się do przejazdów rowerowych, co jest sprzeczne z zasadą, że szczególna ostrożność, jest wymagana wszędzie tam, gdzie krzyżują się kierunki ruchów. Jednocześnie w uzasadnieniu projektu wskazano,

iż zasada pierwszeństwa rowerzystów na drodze została uregulowana w art. 27 ust. 1 i ust. 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym. W uzasadnieniu projektu nie sygnalizowano i nie uzasadniono potrzeby wykreślenia zasady pierwszeństwa rowerzystów na drodze, ale jedynie „zmianę definicji ustąpienia pierwszeństwa polegającą na poprawieniu jej czytelności”. W uzasadnieniu wyjaśniono, iż w dotychczasowych przepisach stosowano sformułowanie dotyczące „ustąpienia pierwszeństwa na drodze” nie tylko w odniesieniu do ustąpienia pierwszeństwa, ale także do „ustąpienia miejsca” na drodze.

W myśl art. 27 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym, który następnie został uchylony: „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”. Wyjaśniając przyczyny skreślenia wskazanego ust. 2 w art. 27 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej Jan Friedberg stwierdził, iż: "Było tak, jak w przypadku pieszych, jeśli pojazd skręcał, to rowerzysta miał pierwszeństwo przed pieszym. Ten przepis skreśliliśmy, bo mieliśmy sygnały o wielu kolizjach tego typu, ponieważ rowerzysta w stosunku do pieszego porusza się dość szybko (...). Uznaliśmy więc, że ten przepis trzeba zmienić. Nie wpływa to na fakt, że ruchliwą ścieżkę rowerową organizator ruchu może tak oznakować, aby w rzeczywistości jadący nią miał pierwszeństwo przed samochodem". (Stenogram z 89 posiedzenia Senatu RP).

Jednocześnie należy stwierdzić, iż obowiązujący art. 27 ustawy Prawo o ruchu drogowym (w brzmieniu po wprowadzeniu wskazanej nowelizacji) nie zawiera brzmiącego identycznie jak w art. 16 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej zapisu regulującego obowiązek kierującego, aby podczas wykonywania manewru zmiany kierunku ruchu przepuszczał 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. Natomiast art. 33 ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym w związku z art. 27 ust. 3 nie pozwala na jednoznaczne uznanie, iż polskie przepisy ustawy - Prawo o ruchu drogowym respektują zasadę pierwszeństwa rowerzystów w brzmieniu określonym w art. 16 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej. Nowelizacja dopuszczająca regulację zasady pierwszeństwa rowerzystów wobec kierujących pojazdami nie w formie dyspozycji

ustawowej, ale czynności technicznych zarządcy drogi nie wydaje się być właściwym rozwiązaniem w sytuacji określenia w art. 16 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej nie tyle bezwzględnej zasady pierwszeństwa rowerzystów na drodze, ale zasady przepuszczenia rowerzystów przez kierujących pojazdami, tj. zasady pierwszeństwa rowerzystów w stosunku do kierujących pojazdami - podczas wykonywania manewru zmiany kierunku ruchu.

Podobne wątpliwości dotyczą uregulowanej w ustawie - Prawo o ruchu drogowym zasady pierwszeństwa pieszych na przejściach dla pieszych, na co zwrócił uwagę ekspert Sejmowego Biura Studiów i Ekspertyz.

Zgodnie z 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. 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.

W myśl art. 21 ust. 1 pkt b Konwencji Wiedeńskiej, jeżeli ruch pojazdów na przejściu nie jest kierowany sygnałami świetlnymi ruchu lub przez funkcjonariusza kierującego ruchem, wówczas kierujący powinni zbliżać się do tego przejścia tylko z odpowiednio zmniejszoną szybkością, aby nie narażać na niebezpieczeństwo pieszych, którzy znajdują się na przejściu lub wchodzą na nie. Kierujący w razie potrzeby powinni zatrzymać się w celu przepuszczenia pieszych. Ustawa - Prawo o ruchu drogowym odmiennie, mniej precyzyjnie niż w Konwencji Wiedeńskiej, uregulowała zasadę pierwszeństwa pieszych na przejściach dla pieszych.

Zgodnie z 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. 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. Oznacza to, zatem, iż na kierującego nie nałożono, wynikającego wprost z przepisów ustawy obowiązku zbliżania się do przejścia dla pieszych z odpowiednio zmniejszoną prędkością, ani tym bardziej obowiązku zatrzymania się w celu przepuszczenia pieszych, natomiast obowiązek ustąpienia

pierwszeństwa pieszemu znajdującemu się na przejściu został sformułowany w sposób niejednoznaczny wobec zakazu wchodzenia na jezdnię bezpośrednio pod jadący pojazd na przejściu dla pieszych. Tak sformułowana zasada pierwszeństwa pieszych na przejściu dla pieszych może sugerować, iż obowiązek dbałości o bezpieczeństwo pieszego na drodze na przejściu dla pieszych spoczywa wyłącznie na pieszym, a kierujący nie jest zobowiązany do zachowania szczególnej ostrożności (natomiast obowiązek ten został sprecyzowany w Konwencji Wiedeńskiej).

Konwencja o ruchu drogowym, tzw. Konwencja Wiedeńska, jako międzynarodowy traktat, określający ogólne zasady ruchu drogowego, do którego przestrzegania zobowiązały się kraje - sygnatariusze, sporządzona w Wiedniu w dniu 8 listopada 1968 r. i uzupełniona Porozumieniem europejskim sporządzonym w Genewie 1 maja 1971 r. nie zezwala na wprowadzenie odmiennych uregulowań państwom, które tę Konwencję przyjęły. Polska stała się stroną obu tych umów w 1984 r., a ich tekst został opublikowany w Dz.U. z 1988 r., Nr 5, poz. 44, zatem jest zobowiązana do stosowania postanowień Konwencji Wiedeńskiej. Jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma ona pierwszeństwo przed postanowieniami zawartymi w ustawach, jeśli zapisów ustawowych nie można pogodzić z regulacjami wynikającymi z Konwencji Wiedeńskiej.

Skargi, które wpłynęły w zasygnalizowanej sprawie, a także opinia Sejmowego Biura Studiów i Ekspertyz wskazują, iż planowany cel nowelizacji art. 27 ust. 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, sformułowany w art. 1 pkt 13 b) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym nie został osiągnięty.

Mając na względzie konieczność dostosowania polskich przepisów do postanowień Konwencji Wiedeńskiej, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie rozwiązania zasygnalizowanego problemu.

*Zam. szan. nacelnik
pan habausse*