



**STOWARZYSZENIE
ADWOKACKIE
DEFENSOR
IURIS**

Słupsk, dnia 18 października 2021 roku

Opinia prawna

w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, który wpłynął do Sejmu w dniu 5 sierpnia 2021 roku (druk nr 1504)

I. Przedmiot opinii.

Przedmiotem niniejszej opinii jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, który wpłynął do Sejmu w dniu 5 sierpnia 2021 roku (druk nr 1504).

II. Analiza treści proponowanych zmian.

Opiniowana ustawa swoim zakresem obejmuje de facto ustawy - Prawo o ruchu drogowym, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks wykroczeń, o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym, Kodeks postępowania karnego, Ordynacja podatkowa, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawę o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, ustawę o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, ustawę o kierujących pojazdami, ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, ustawę o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, ustawę o zmianie ustawy – prawo o ruchu drogowym.

Zasadniczym celem ustawodawcy jest wsparcie osób najbliższych ofiar przestępstw wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym oraz poprawa bezpieczeństwa na drogach przez penalizację kolejnych czynów nieujętych uprzednio w aktach rangi ustawowej, jak i zaostreniu kar za popełnienie przestępstw już przewidzianych w ustawach.

a. Zakres zmian w ustawie – Prawo o ruchu drogowym.

1. Zasadniczą zmianą w tym przypadku jest fakt, iż wpływ z kar grzywnien za wykroczenia przeciwko przepisom ruchu drogowego wpływać będą na rachunek Krajowego Funduszu

STOWARZYSZENIE ADWOKACKIE „DEFENSOR IURIS”

UL. WOJSKA POLSKIEGO 2/4 76-200 SŁUPSK

TEL. +48 668 255 993 E-MAIL stowarzyszenie@defensoriuris.pl WWW defensoriuris.pl

mBank 74 1140 2004 0000 3902 7935 2285 NIP 839 321 34 57 REGON 384 396 339

Drogowego (dalej jako: KFD). Przeznaczone zostaną na finansowanie budowy/przebudowy dróg krajowych oraz zadań inwestycyjnych związanych z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W centralnej ewidencji kierowców w związku z proponowanymi zmianami m.in. wobec osób posiadających uprawnienia lub którym cofnięto uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, tramwajami lub motorowerami czy osób nieposiadających uprawnień, w stosunku do których orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów gromadzić się będzie również dane dotyczące wysokości grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego oraz o fakcie uiszczenia lub braku uiszczenia owych grzywien.

2. Co więcej dane gromadzone w ewidencji, a dotyczące:

- 1) wykroczeń i przestępstw stanowiących naruszenie przepisów ruchu drogowego,
- 2) przypisanych kierowcy punktów karnych,
- 3) o kierowaniu pojazdem w stanie nietrzeźwości, po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie oraz
- 4) danych o wysokości grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego

udostępniane będą zakładom ubezpieczeń w celu oceny ryzyka ubezpieczeniowego w związku z zamiarem zawarcia umowy ubezpieczenia. Dodatkowo ustawodawca wskazuje, że dane zawarte w ewidencji muszą być udostępnione, a nie jak do tej pory jedynie mogą być udostępniane w systemie teleinformatycznym.

3. Zgodnie z proponowanymi zmianami policjant będzie mógł zatrzymać prawo jazdy obywatela Polski, jak i prawo jazdy wydane przez państwo inne niż Rzeczypospolita Polska za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu bezpośrednio poprzedzającego zatrzymanie do kontroli i polegającego m.in. na:

- 1) nieposiadaniu przez kierowcę ważnej karty kierowcy lub wykresówki podczas wykonywaniu przewozu pojazdem wyposażonym w tachograf,
- 2) posługiwaniu się przez kierowcę kartą kierowcy lub wykresówką, która nie jest jego własną
- 3) korzystaniu przez kierowcę z niedozwolonego urządzenia przerabiającego lub podrabiającego dane rejestrowane przez tachograf;

b. Zakres zmian – Kodeks postępowania cywilnego.

Zmiany projektowane w kodeksie postępowania cywilnego (dalej jako: k.p.c.) mają w opinii ustawodawcy przede wszystkim rozpoznać instytucję renty i uzyskanie jej przez najbliższych ofiary przestępstwa poprzez koordynację między postępowaniem karnym, w którym rozpatrywana jest sprawa samego czynu zabronionego, a postępowaniem cywilnym, w którym sąd zasądzać będzie wyżej wspomnianą rentę niejako „z automatu”.

Co istotne, ustawodawca przewiduje możliwość uzyskania renty jedynie wtedy, gdy przestępstwo będzie charakteryzowało się umyślnością. Uprawnionymi do uzyskania renty

będą osoby względem których na zmarłym ciążył ustawowy obowiązek alimentacyjny lub którym dobrowolnie i stale dostarczał środków utrzymania.

Postępowanie będzie wszczynane przez sąd cywilny z urzędu niezwłocznie po otrzymaniu odpisu prawomocnego wyroku karnego z żądaniem wszczęcia postępowania o przyznanie renty. Wpłynięcie ww. odpisu wyroku z żądaniem wywoływać będzie skutki tożsame ze złożeniem pozwu. Sądem właściwym miejscowo będzie sąd cywilny miejsca zamieszkania osoby uprawnionej do renty.

Co istotne, uprawniony do renty zwolniony będzie również ze wskazywania wartości przedmiotu sporu, którą to ustali samodzielnie sąd cywilny na podstawie miesięcznej kwoty renty oznaczonej w żądaniu. Na postanowienie sądu w przedmiocie ustalenia wartości przedmiotu sporu przysługiwać będzie zażalenie.

Nie mniej ważne jest również, iż w przypadku przystąpienia do postępowania przez osobę uprawnioną do otrzymania renty sąd z urzędu ustanowi dla niej adwokata lub radcę prawnego, chyba że osoba ta wniesie wniosek przeciwny.

W przypadku, gdy osoba uprawniona do renty pozostawać będzie w trudnej sytuacji materialnej sąd - kierując się zasadami współżycia społecznego, w terminie 14 dni od dnia wszczęcia postępowania będzie orzekać na rzecz tej osoby zabezpieczenie w formie miesięcznego świadczenia na zapewnienie kosztów utrzymania w wysokości połowy najniższej emerytury lub renty określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2021, poz. 291, 353 i 794). Co ważne, w przypadku ustalenia więcej niż jednego uprawnionego do renty świadczenie orzeka się na rzecz każdego z uprawnionych.

W toku postępowania przewodniczący i sąd są obowiązani podejmować czynności tak, aby termin posiedzenia, na którym sprawa ma zostać rozpoznana, przypadł nie później niż miesiąc od dnia zakończenia postępowania przygotowawczego, a jeżeli go nie przeprowadzono – nie później niż sześć miesięcy od dnia złożenia odpowiedzi na pozew. W przypadku, gdy odpowiedź będzie dotknięta brakami, termin ten biegnie od dnia usunięcia tych braków, a jeżeli odpowiedzi nie złożono – od dnia upływu terminu do jej złożenia.

W przypadku prowadzenia postępowania egzekucyjnego renta orzeczona na rzecz pokrzywdzonych, jak i świadczenie na zapewnienie kosztów utrzymania zaspokajane będą po zaspokojeniu należności będących kosztami egzekucji oraz należnościami alimentacyjnymi.

c. Zakres zmian – Kodeks wykroczeń.

Przed wszystkim zmianie, a dokładniej, podwyższeniu ulegnie granica zagrożenia karą grzywny z kwoty 5.000,00 zł do aż 30.000,00 zł w przypadku wykroczeń drogowych. Dodatkowo wskazano szereg nowych wykroczeń, jednakże wskazywanie ich dokładnej treści jest bezcelowe z uwagi na ich obszerność, wobec czego niniejsza opinia ograniczy się jedynie do punktowego wskazania zmian w części szczególnej Kodeksu wykroczeń.

I tak w art. 86 (zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu lądowym) po § 1 dodaje się § 1a który stanowi, że jeżeli następstwem spowodowania zagrożenia w ruchu drogowym będzie uszkodzenie mienia lub spowodowanie naruszenia czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwający nie dłużej niż 7 dni sprawcy grozić będzie grzywna w wysokości nie niższej niż 1.500,00 zł. Sprawca znajdujący się po użyciu alkoholu bądź podobnie działającego środka podlegać będzie karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny w kwocie minimum 3.000,00 zł. Dodatkowo jeżeli sprawca spowodowania zagrożenia w ruchu drogowym w ciągu 2 lat przed dniem popełnienia czynu był już prawomocnie ukarany za szereg wykroczeń (z art. 86 § 1, 1a lub 2, art. 86b § 1, art. 87 § 1, art. 90 § 1, art. 92 § 1 i 2, art. 92a § 2, art. 92b § 1, art. 93 § 1, art. 94 § 1 lub art. 98) podlegać będzie karze grzywny nie niższej niż 3.000,00 zł.

Dodano art. 86b, który stanowi, iż kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, prowadząc pojazd mechaniczny nie ustępuje pierwszeństwa pieszemu, nie zatrzymuje pojazdu w celu umożliwienia przejścia przez jezdnię osobie niepełnosprawnej, używającej specjalnego znaku, lub osobie o widocznej ograniczonej sprawności ruchowej, wyprzedza pojazd na przejściu dla pieszych, na którym ruch nie jest kierowany, lub bezpośrednio przed tym przejściem, omija pojazd, który jechał w tym samym kierunku, lecz zatrzymał się w celu ustąpienia pierwszeństwa pieszemu, narusza zakaz jazdy po chodniku lub przejściu dla pieszych podlegać będzie karze grzywny nie niższej niż 1.500,00 zł. Osoba popełniająca powyższe wykroczenie prowadząc inny pojazd niż pojazd mechaniczny podlegać będzie karze grzywny albo karze nagany. Z kolei, gdy sprawca tego wykroczenia w ciągu 2 lat przed dniem popełnienia czynu był prawomocnie ukarany za wykroczenia wskazane w art. 86 § 1, 1a lub 2, art. 87 § 1, art. 90 § 1, art. 92 § 1 i 2, art. 92a § 2, art. 92b § 1, art. 93 § 1, art. 94 § 1 lub art. 98 podlegać będzie karze grzywny nie niższej niż 3.000,00 zł. Dopuszczone będzie orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów wobec sprawcy wykroczenia określonego w art. 86b § 1, a w szczególności jeżeli sprawca spowodował zagrożenie bezpieczeństwa pieszego.

W art. 87 zmianie ulegnie brzmienie § 1 i 2. Do tej pory kara grzywny za prowadzenie pojazdu mechanicznego po spożyciu wynosiła nie mniej niż 50 zł, projektowana zmiana zakłada karę w wysokości nie niższej niż 2.500,00 zł. Z kolei prowadzący inny pojazd niż mechaniczny może zostać ukarany grzywną w wysokości nie niższej niż 1.000,00 zł.

W przepisie dotyczącym wykroczenia tamowania i utrudniania ruchu (art. 90) został stypizowany szereg zachowań penalizowanych przez Kodeks wykroczeń usankcjonowanych wskazanymi kwotowo karami grzywny.

W przepisie dotyczącym przekroczenia prędkości (art. 92a) dodano § 2 stanowiący, iż przekroczenie prędkości o ponad 30 km/h karane będzie grzywną w wysokości nie niższej niż 1.500,00 zł. Co więcej w § 3 wskazano, iż sprawca przekroczenia prędkości, który w ciągu 2 lat przed dniem popełnienia czynu był już prawomocnie ukarany za wykroczenie przekroczenia prędkości o ponad 30 km/h lub za wykroczenie z art. 86 § 1, 1a lub 2, art. 86b § 1, art. 87 § 1, art. 90 § 1, art. 92b § 1, art. 93 § 1, art. 94 § 1 lub art. 98 może zostać ukarany karą grzywny nie niższą niż 3.000,00 zł.

Dodano art. 92b penalizujący niezastosowanie się do zakazu wyprzedzania określonego ustawą lub znakiem drogowym. Czyn ten zagrożony będzie karą grzywny nie niższą niż 1.000,00 zł. Gdy sprawca tego wykroczenia w ciągu 2 lat przed dniem jego popełnienia był za nie prawomocnie ukarany lub ukarany za wykroczenie z art. 86 § 1, 1a lub 2, art. 86b § 1, art. 87 § 1, art. 90 § 1, art. 92a § 2, art. 93 § 1, art. 94 § 1 lub art. 98 podlega karze grzywny nie niższej niż 2.000,00 zł.

Wykroczenie prowadzenia pojazdu bez uprawnień (art. 94) obostrzono dodatkowymi sankcjami. Obok już możliwej do orzeczenia kary grzywny (bez dolnej granicy) przewidziano karę aresztu, ograniczenia wolności oraz wskazano dolną granicę kary grzywny, a to kwotę 1.000,00 zł. Dodano § 2a penalizujący powrót do przestępstwa, i tak prowadzący bez uprawnień, który w ciągu 2 lat przed dniem popełnienia czynu był już prawomocnie ukarany za prowadzenie pojazdu mechanicznego bez uprawnień lub ukarany za wykroczenie z art. 86 § 1, 1a lub 2, art. 86b § 1, art. 87 § 1, art. 90 § 1, art. 92a § 2, art. 92b § 1, art. 93 § 1, art. 94 § 1 lub art. 98 podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 2.000,00 zł. Najistotniejszą zmianą w zakresie art. 94 jest modyfikacja § 3. Do tej pory wobec sprawcy wykroczenia prowadzenia pojazdu bez wymaganych uprawnień można było orzec zakaz prowadzenia pojazdów, natomiast opiniowana ustawa zakłada, że orzeczenie tego zakazu będzie każdorazowo obligatoryjne.

Następnie dodano art. 97a penalizujący niestosowanie się do zakazu wjeżdżania lub wejścia na przejazd kolejowy, wjeżdżania na przejazd kolejowy, gdy po jego drugiej stronie nie ma miejsca do kontynuowania jazdy oraz omijania opuszczonych zapór lub półzapór w przypadku, gdy ich opuszczanie zostało rozpoczęte lub podnoszenie ich nie zostało zakończone. Popełnienie powyższych wykroczeń sankcjonowane będzie karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny w wysokości nie mniejszej niż 2.000,00 zł.

d. Zakres zmian – Kodeks postępowania karnego.

W Kodeksie postępowania karnego nastąpiły kosmetyczne zmiany umożliwiające wszczęcie postępowania o zasądzenie renty na rzecz uprawnionego. W art. 49a dodano § 2-4, które stanowią, iż w postępowaniach za przestępstwo umyślne, którego następstwem jest śmierć pokrzywdzonego, jeżeli osoba uprawniona nie wytoczyła powództwa o rentę w sądzie cywilnym, prokurator albo przedstawiciel organizacji społecznej, za zgodą osoby uprawnionej do renty, do momenty zamknięcia przewodu sądowego na rozprawie głównej występują z wnioskiem o przekazanie odpisu prawomocnego wyroku w sprawie sądowi cywilnemu wraz z żądaniem wszczęcia postępowania o przyznanie renty na rzecz osoby, względem której ciążył na pokrzywdzonym obowiązek alimentacyjny lub innej osoby najbliższej której pokrzywdzony dobrowolnie i stale dostarczał środków utrzymania. We wniosku wskazuje się sąd cywilny, któremu przekazany ma zostać wyrok z niezbędnymi danymi.

Następnie do art. 415 dodano § 3, który mówi, że w razie skazania lub warunkowego umorzenia postępowania za przestępstwo umyślne, którego następstwem jest śmierć pokrzywdzonego, na wniosek prokuratora albo przedstawiciela organizacji społecznej za zgodą osoby uprawnionej do renty, sąd niezwłocznie, nie później niż w ciągu 48 godzin od

momentu ogłoszenia wyroku, zarządza przekazanie odpisu prawomocnego wyroku do sądu cywilnego wraz z żądaniem wszczęcia postępowania o przyznanie renty na rzecz osoby, względem której ciążył na pokrzywdzonym obowiązek alimentacyjny, lub innej osoby najbliższej, której pokrzywdzony dobrowolnie i stale dostarczał środków utrzymania. Na zarządzenie nie będzie przysługiwało zażalenie.

III. Ocena zaproponowanych zmian.

Ad. a. zmiany w ustawie – Prawo o ruchu drogowym w powiązaniu ze zmianami w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

1. Założenia wpływu wszelkich kwot uzyskanych z grzywien za określone w ustawie wykroczenia należy uznać za trafne i jak najbardziej zasadne, a to głównie z uwagi na cel przyświecający takim zmianom. Co prawda stan polskich dróg zmienił się zauważalnie na przełomie ostatnich dwóch dekad, jednakże nadal borykamy się z jednym z najbardziej niecierpiących zwłoki problemów społecznych, jakim jest bezpieczeństwo na drogach, a w zasadzie jego bardzo nisko poziom. Jak wskazuje sam ustawodawca w uzasadnieniu projektu opiniowanej ustawy zgodnie z raportem Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu (dalej również jako: ETSC) w 2020 roku Polska miała najwyższy w Europie wskaźnik liczby zgonów na drogach na miliard przebytych kilometrów, tj. czterokrotnie więcej niż w Norwegii, Irlandii, Szwecji czy Wielkiej Brytanii. Również pod względem liczby zgonów na 1 milion mieszkańców Polska plasuje się w czołówce – w raporcie ETSC wskazano Polskę jako 5. kraj z najwyższym współczynnikiem śmiertelności. Wyższe miejsca zajęły jedynie Litwa, Serbia, Bułgaria i Rumunia. Jest to trend, który potwierdzają także wcześniejsze raporty ETSC.¹

Wartym odnotowania w tym kontekście jest również raport Najwyższej Izby Kontroli z 2021 roku w przedmiocie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Ilustruje on dobitnie, iż do największej liczby wypadków dochodzi nie na nowopowstałych czy wyremontowanych autostradach (291 wypadków), drogach szybkiego ruchu (396), drogach krajowych (4628) czy drogach wojewódzkich (4771), a na pozostałych drogach publicznych (13454).²

Co jeszcze bardziej istotne, a na co zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w ww. raporcie to fakt, że

„[...] jednym z najistotniejszych zagadnień będących przedmiotem kontroli NIK w latach poprzednich i związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem ruchu drogowego, było

1

<https://etsc.eu/wp-content/uploads/15-PIN-annual-report-FINAL.pdf>

2

<https://www.nik.gov.pl/plik/id,24196,vp,26938.pdf>, s. 17,

finansowanie tego rodzaju przedsięwzięć. W megainformacji z 2014 r. podkreślono, że istotnym problemem polskiego „systemu” brd (bezpieczeństwa ruchu drogowego – przyp. autor) było nierealizowanie lub ograniczenie zaplanowanych działań z uwagi na brak wystarczających środków finansowych. Także w NPBRD zauważono, iż słabością systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w kraju jest niedostateczne i niestabilne finansowanie.

Wskazano na celowość dokonania analizy i przeprowadzenia dyskusji społecznej nad modelem i kształtem systemu finansowania tej dziedziny, a następnie określenia jaka część wpływów z systemu nadzoru nad prędkością może być reinwestowana w brd (wydawana na edukację, programy pomocy ofiarom wypadków, usuwanie miejsc niebezpiecznych na drogach publicznych), a także w jaki sposób powiązać wysokość obowiązkowych składek ubezpieczeniowych użytkowników pojazdów z finansowaniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. [...]

Ustalenia kontroli P/20/038 wykazały, że nie zostały podjęte działania mające na celu wdrożenia tej rekomendacji. Nie przeprowadzono także, wskazanej w NPBRD (Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego – przyp. autor), analizy i dyskusji społecznej nad modelem i kształtem systemu finansowania tej dziedziny. Realizowany model finansowania brd w Polsce w praktyce wciąż uniemożliwia rzetelne oszacowanie zarówno poniesionych dotychczas wydatków, jak również zaplanowanie ich w perspektywie wieloletniej. Ustalenie wysokości rzeczywistych kwot, jakie są co roku wydatkowane na brd, szczególnie w odniesieniu do kosztów wypadków drogowych⁶⁹, mogłoby stanowić podstawę do dostosowania środków finansowych w tym obszarze do rzeczywistych potrzeb. Brak niezbędnych środków finansowych w znacznej mierze limituje bowiem zakres działań profilaktycznych i analitycznych, które powinny być prowadzone celem zapewnienia stałej poprawy brd”.³

Przeznaczenie dodatkowych środków na poprawę infrastruktury należy ocenić oczywiście pozytywnie, jednakże w świetle wspomnianego wyżej raportu NIK projektowane założenia jawią się jedynie jako „kropla w morzu potrzeb” na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce.

Nadto wskazać należy, że czynnikiem determinującym skuteczność proponowanych rozwiązań zależy w głównej mierze od sposobu wydatkowania dodatkowych środków, gdyż należy przypomnieć, że do zadań KFD, oprócz finansowania budowy czy przebudowy dróg krajowych należy również m.in. spłata przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad niezaspokojonych przez wykonawcę należności głównych przedsiębiorców, dokonywanie płatności na rzecz spółek z tytułu realizacji przez nie obowiązków wynikających z umowy o eksploatację autostrady płatnej, w tym wynagrodzenie za dostępność autostrady czy finansowanie kosztów usług doradczych niezbędnych do

prawidłowego wykonywania przez ministra właściwego ds. transportu ustawowych zadań z zakresu funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury dróg publicznych.

Jako że ustawodawca nie powiązał źródeł dochodów (tu dochodów z grzywnien) z konkretnym celem ich wydatkowania (tu rozbudowa infrastruktury drogowej *ergo* poprawa bezpieczeństwa), należy wskazać na niepewność w zakresie osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu.

2. W zakresie dotyczącym udostępniania nowych danych zakładom ubezpieczeń, tj. danych:

o wykroczeniach lub przestępstwach stanowiących naruszenia przepisów ruchu drogowego, przypisanych im punktach, wysokości grzywnien nałożonych w drodze mandatu karnego oraz o ich uiszczeniu,

sam zamysł należy uznać jako trafny w kontekście dążenia do osiągnięcia obranego celu, jednakże procedowanie tego rozwiązania w takiej formie jest dalece wątpliwe w kontekście jego skuteczności i zgodności z prawem z uwagi na mnogość odniesień i niejednoznaczność projektowanych zmian. Ustawodawca wskazuje, iż przepisy dotyczące zmian w zakresie i sposobie udostępniania tych danych

wchodzą w życie z dniem wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzenie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie danych na zasadach określonych w art. 100aa-100aq ustawy [...] Prawo o ruchu drogowym, o których mowa w art. 13 ustawy zmienianej w art. 15.

Tak skonstruowany projekt skutkuje jedynie tym, iż *de facto* nie jest jasne w jakim zakresie dane zgromadzone w ewidencji udostępniane będą zakładom ubezpieczeń, a przede wszystkim od kiedy będą one udostępniane.

3. Co więcej w art. 19 opiniowanej ustawy ustawodawca wskazuje, iż do czasu wdrożenia rozwiązań o których mowa powyżej, zakładom ubezpieczeń udostępniać się będzie informacje o kierowcach naruszających przepisy ruchu drogowego, popełnionych naruszeniach i przypisanych im punktach w przypadku popełnienia następujących naruszeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji:

- 1) przestępstwa, o którym mowa w art. 173, art. 174, art. 177, art. 178a, art. 180a lub art. 355 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny;
- 2) wykroczenia, o którym mowa w art. 86, art. 86b–88, art. 90, art. 92–94, art. 96, art. 97, art. 97a lub art. 98 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń.

Zakres udostępnianych danych różni się znacznie w zależności od tego czy mowa jest o czasie przed wdrożeniem rozwiązań technicznych o których mowa powyżej czy o czasie po wdrożeniu owych rozwiązań. Co prawda autor opiniowanego projektu wskazuje, że są normy

stricte intertemporalne i mają określić według których przepisów mają zakończyć się sprawy rozpoczęte, a niezakończone przed wejściem w życie zmodyfikowanych zasad, jednakże mnogość zmian w zakresie ilości udostępnianych danych, sposobu ich udostępniania i podmiotów, którym te dane mają zostać udostępniane wskazuje, że zmiany są nieczytelne i budzą wątpliwości co do ich skuteczności.

4. Idąc dalej w art. 1 pkt 3 opiniowanego projektu (dot. ustawy - Prawo o ruchu drogowym, dalej jako ustawa o ruchu) ustawodawca wskazuje, iż dane możliwe do przetwarzania będą m.in. przez zakłady ubezpieczeń obejmować będą:

wykroczenia i przestępstwa stanowiące naruszenia przepisów ruchu drogowego i przypisane im punkty oraz wysokość grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego oraz dane dotyczące ich uiszczenia,

natomiast w art. 14 pkt 2 opiniowanego projektu (dot. ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej) zostało wskazane, iż decyzje dotyczące oceny ryzyka ubezpieczeniowego czy wykonania czynności ubezpieczeniowej mogą zostać oparte o:

liczbę i rodzaj wykroczeń lub przestępstw stanowiących naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz liczbę punktów przypisanych tym naruszeniom.

5. Powyższe wskazuje, że w art. 14 pkt 2 autor opiniowanego projektu pominął kwestię wysokości grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego oraz danych dotyczących ich uiszczenia jako danych, na podstawie których możliwe będzie ocenienie ryzyka ubezpieczeniowego, co powoduje, iż dochodzi do niejasności i konieczności odpowiedzi na pytanie jaki będzie ostatecznie zakres przetwarzanych przez zakłady ubezpieczeń danych niezbędnych do oceny tegoż ryzyka.

6. Podobna sytuacja ma miejsce co do projektowanych w przetwarzaniu danych przewidzianych w już wyżej wspomnianym art. 1 pkt 3 dot. ustawy o ruchu oraz w art. 9 ust. 2 pkt b) dot. ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (dalej: ustawa o funduszu). Projektowany art. 9 ust. 2 pkt b) planuje dodanie w ustawie o funduszu art. 102 ust. 7c brzmiącego:

*„7c. Fundusz przetwarza dane, o których mowa w ust. 7a, z uwzględnieniem metod i modeli oceny ryzyka, w celu dokonania przez zakład ubezpieczeń **oceny ryzyka ubezpieczeniowego i zastosowania taryfy** w trakcie czynności udostępniania zakładom ubezpieczeń danych z centralnej ewidencji [...]”*

natomiast art. 1 ust. 3 w ustawie o ruchu planuje dodać w art. 100ah w ust. 21 lit. c) w brzmieniu:

„c) w zakresie danych, o których mowa w art. 100aa ust. 4 pkt 12, 12a lub 13, do oceny ryzyka ubezpieczeniowego w związku z czynnościami zmierzającymi do zawarcia umowy ubezpieczenia [...]”

co pozwala na konstatację, iż cele przetwarzania danych przewidziane w ww. ustawach nie są tożsame, a co z pewnością może budzić zastrzeżenia co do zasadności projektowanych zmian i ich zgodności z prawem, w szczególności z art. 5 ust 1 lit. a Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o danych) (dalej jako: rozporządzenie 2016/679).

7. Na uwagę zasługują nadto zmiany projektowane w art. 100ac ust. 1 pkt 3. Otóż projekt przewiduje, iż obowiązkiem m.in. prokuratora oraz sądu będzie przekazywanie do centralnej ewidencji kierowców danych dotyczących uiszczeniu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego. Ustawodawca w uzasadnieniu do opiniowanego projektu ustawy milczy. O ile organy kontroli ruchu drogowego dysponować będą oczywiście taką wiedzą, o tyle brak jest wskazania skąd tą wiedzę czerpać ma zarówno prokurator, jak i sąd. Idąc dalej, w żadnej mierze nie została wskazana ewentualna podstawa prawna żądania przez prokuratora czy sąd wskazania danych o uiszczeniu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego.

Proponowana redakcja projektowanych przepisów:

„1. Dane, o których mowa w art. 100aa ust. 2-7a, przekazują do ewidencji:

[...]

3) organy kontroli ruchu drogowego w zakresie danych, o których mowa w art. 100aa ust. 4 pkt 12 i 12a;

3a) odpowiednio do swoich kompetencji: prokurator, sąd lub organ orzekający w sprawach o naruszenia w postępowaniu dyscyplinarnym - w zakresie danych, o których mowa w art. 100aa ust. 4 pkt 12;”

8. Kolejno należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 22 opiniowanego projektu art. 1 pkt 3 wchodzi w życie z dniem wdrożenia rozwiązań technicznych, o których mowa w art. 13 ustawy z dnia 9 maja 2018 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 957, z 2019 r. poz. 730 oraz z 2020 r. poz. 1517) (dalej jako: ustawa zm.p.r.d.), natomiast art., 1 pkt 1 i 2 wchodzi w życie z dniem wdrożenia rozwiązań technicznych, o których mowa w komunikacie ministra właściwego do spraw informatyzacji wydanym na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy zm.p.r.d. Może to prowadzić do sytuacji, w której przepis z art. 1 pkt 3, stanowiący:

„3) w art. 100ah:

- a) w ust. 1 w pkt 21 w lit. b średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. c w brzmieniu:
- c) w zakresie danych, o których mowa w art. 100aa ust. 4 pkt 12, 12a lub 13, do oceny ryzyka ubezpieczeniowego [...]"

wejdzie w życie wcześniej, aniżeli przepis art. 1 pkt 1 stanowiący:

„1) w art. 100aa w ust. 4:

a) **pkt 12** otrzymuje brzmienie:

12) o wykroczeniach lub przestępstwach stanowiących naruszenia przepisów ruchu drogowego i przypisanych im punktach oraz wysokości grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego;

b) po pkt 12 dodaje się **pkt 12a** w brzmieniu:

12a) o uiszczeniu grzywien, o których mowa w pkt 12;”

Oznaczałoby to, iż obowiązywałby już przepis, który odnosiłby się do przepisów prawa, które jeszcze nie weszły w życie. Wymaga to przede wszystkim koordynacji w zakresie działalności ministerstw wdrażających rozwiązania techniczne od których zależy wejście w życie ww. przepisów. Przetwarzanie danych na ww. podstawie mogłoby zostać uznane za niezgodne z art. 5 ust 1 lit. a rozporządzenia 2016/679 w zakresie w jakim traktuje on o zgodności z prawem przetwarzania danych czy przejrzystości tychże czynności.

9. Ostatnią kwestią, którą opiniujący pragnie w tym miejscu poruszyć, a która jawi się jako istotna z punktu widzenia zasadności i celowości całego opiniowanego projektu ustawy, to udostępnianie danych dotyczących kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu. Choć problem pijanych kierowców to tylko jeden z wielu aspektów, które wpływają na wielowarstwowość tematu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, to nagminność takich zachowań, jak i ich karygodność z punktu widzenia postawy społecznej jako takiej zasługuje na odniesienie się w kontekście proponowanych zmian.

Z danych gromadzonych przez Komendę Główną Policji w raporcie z dnia 8 marca 2021 roku wynika⁴, iż na przełomie lat 2001-2020 mamy do czynienia ze znacznym spadkiem stwierdzonych przestępstw prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości objętych zakończonym postępowaniem przygotowawczym w wyniku którego potwierdzono zaistnienie czynu zabronionego, jednakże wynika to tylko i wyłącznie z faktu, iż od roku 2014, w związku z uchynieniem przepisu art. 178a § 2 Kodeksu karnego, do zbieranych statystyk nie wliczano już przestępstw prowadzenia w stanie nietrzeźwości innego pojazdu niż pojazdu mechanicznego, a to np. roweru. Niemnie jednak w porównaniu do roku 2019 w roku 2020 nastąpił wzrost liczby wypadków spowodowanych przez pijanych kierowców o 1 (+0,1%) i

osób zabitych o 24 (+12,5%).⁵ Należy jednak wskazać, iż statystyki wypadków za rok 2020 są wyraźnie zaniżone przez ograniczony ruch związany z pandemią COVID-19 i powodowane nią obostrzenia, co tylko wzmacnia konieczność zwrócenia uwagi na narastający problem pijanych kierowców. Zatem z punktu widzenia celowości wprowadzanych zmian, te traktujące o pijanych kierowcach należy uznać za całkowicie zasadne.

10. W przekonaniu opiniującego wprowadzenie dodatkowych sankcji za ingerowanie w pracę tachografu jest jak najbardziej słuszne. Idąc dalej sankcja ta powinna zostać wprowadzona już na podstawie ustawy z dnia 15 marca 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy – Kodeks karny, która wprowadziła do kodeksu karnego przestępstwo ingerencji w prawidłowość pomiaru drogomierza.

Należy w pełni zgodzić się z treścią uzasadnienia ustawodawcy, które stanowi, że odebranie prawa jazdy będzie stanowiło nieuchronną reakcję na najpoważniejsze naruszenia stwierdzone podczas kontroli drogowych dotyczących m.in. zawodowych kierowców poruszającymi się wielotonowymi pojazdami. Działanie to będzie miało walor odstraszący względem uczestników ruchu drogowego, zniechęcający do dokonywania ww. naruszeń, co w konsekwencji powinno wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym w tym aspekcie oraz będzie stanowić bodziec do przestrzegania zasad uczciwej konkurencji wśród podmiotów wykonujących przewozy drogowe. Dotychczasowe rozwiązania prawne nie spełniają bowiem w sposób wystarczający funkcji odstraszącej od korzystania z niedozwolonych urządzeń zakłócających prawidłowe funkcjonowanie tachografu.

Ad. b. zmiany w ustawie – Kodeks postępowania cywilnego w korelacji ze zmianami w ustawie – Kodeks postępowania karnego.

1. Tytułem wstępu, w prawie polskim instytucja renty została uprzednio uregulowana przepisami Kodeksu cywilnego, ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej ustalonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2006 roku czy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Już w obecnym stanie prawnym na podstawie przepisów kodeksu cywilnego możliwe jest uzyskanie np. przez dziecko, którego rodzice zmarli na skutek wypadku, renty od zobowiązanego do naprawienia szkody, która powinna zapewniać podobny standard życia, jaki gwarantowali mu rodzice. Powinna ona wypłacana przez ubezpieczyciela sprawy do osiągnięcia przez dziecko pełnoletności lub dłużej, gdy nadal się uczy.

Wskazania wymaga, iż sam fakt powzięcia kroków prawnych w celu zapewnienia ochrony prawnej akurat najbliższym ofiar przestępstw drogowych zasługuje na aprobatę. Generalnym

zaniechaniem ustawodawcy był brak otoczenia specjalną opieką osób bliskich ofiar przestępstw umyślnych, co nie podlega dyskusji. Jednakże z niewiadomych względów na stronie pierwszej uzasadnienia do opiniowanego projektu ustawy ustawodawca wskazuje, iż:

*„Przedłożona regulacja ma dwa zasadnicze cele: wsparcie osób najbliższych **ofiar przestępstw wypadków drogowych** ze skutkiem śmiertelnym oraz poprawę bezpieczeństwa na drogach [...]”.*⁶

Treść uzasadnienia nie znajduje w tym wypadku pokrycia w projektowanych zmianach, gdyż te dotyczą ofiar przestępstw umyślnych, a do takich w dużej mierze nie zaliczają się przestępstwa w ruchu drogowym. Otóż wypadek komunikacyjny wskazany w art. 177 § 1 k.k. zawsze objęty będzie nieumyślnością i to także wówczas, gdy ustalono, że sprawca umyślnie naruszył zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym.⁷

Wobec powyższego w tak projektowanym stanie prawnym śmierć ofiary przestępstwa stypizowanego w art. 177 § 2 k.k. (wypadek drogowy, którego następstwem jest śmierć) nie będzie uprawniać do ubiegania się o rentę w postępowaniu projektowanym przez ustawodawcę, co stoi w sprzeczności z uzasadnieniem, które legło u podstaw tegoż projektu. Jest to niebagatelne zaniedbanie ustawodawcy wymagające eliminacji przed wdrożeniem projektowanych przepisów w życie.

2. Podkreślenia wymaga również, iż ustawodawca przy projektowaniu instytucji renty w przypadku śmierci spowodowanej przestępstwem umyślnym zaniechał wskazywania na kim ciążyć będzie obowiązek wskazania faktów uzasadniających wysokość żądania. Wskazał jedynie, iż:

„We wniosku i żądaniu, o których mowa w § 2, wskazuje się sąd cywilny, któremu przekazany ma zostać wyrok wraz z żądaniem, imię i nazwisko oskarżonego, osoby (przepis powinien posługiwać się wyrazem „osób” – przyp. opiniujący), na rzecz których ma zostać orzeczona renta, oraz miesięczną wysokość renty”.

Czy skoro zgodnie z projektowanym art. 49a § 2 k.p.k. prokurator lub przedstawiciel organizacji społecznej (dalej jako: Organy) występują z wnioskiem o przekazanie odpisu prawomocnego wyroku w sprawie sądowi cywilnemu wraz z żądaniem wszczęcia postępowania o przyznanie renty, to czy będą oni również zobligowani do wskazania faktów uzasadniających żądanie, jeżeli wpłyniecie do sądu cywilnego tegoż wyroku z żądaniem wywołuje skutki, które ustawa wiąże ze złożeniem pozwu?

6

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1504>, plik 1504-uzas.DOCX, strona 1;

7

Tak też Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 4 stycznia 2007 roku, sygn. akt IV KK 392/06 czy w postanowieniu z dnia 20 maja 2010 roku, sygn. akt V KK 96/10;

Czy niewykazanie powyższego będzie obligowało sąd do zwrotu tegoż żądania na podstawie art. 130 § 1 k.p.c.? Jeżeli tak, to na jakiej podstawie Organy wnoszące o wszczęcie postępowania po wezwaniu ich przez sąd do uzupełnienia braków w terminie tygodniowym dni mają poszukiwać faktów uzasadniających żądanie? Czy w tej sytuacji będą uprawnione do żądania wskazania takich danych od osoby uprawnionej? Niejasność projektowanych zmian budzi wątpliwości co do poprawności procedowania i wskazuje, iż proponowany kształt przepisów niekoniecznie musi działać na korzyść uprawnionego, co wymaga stosownego doprecyzowania.

3. Idąc dalej, należy zadać pytanie na jakiej podstawie sąd, działając zgodnie z art. 477²¹ § 1 k.p.c. („Sąd, mając na względzie trudną sytuację materialną osoby uprawnionej do renty oraz kierując się zasadami współżycia społecznego [...]”), ma uznać czy w danej sprawie o udzielenie zabezpieczenia zachodzi trudna sytuacja materialna, skoro Organ nie jest zobligowany do wskazania w żądaniu faktów go uzasadniających, a działanie osoby uprawnionej do otrzymania renty zgodnie z projektowanymi przepisami ogranicza się jedynie do wyrażenia zgody na wystąpienie przez Organy z wnioskiem o przekazania prawomocnego wyroku wraz z żądaniem?

Wydaje się, że przede wszystkim w interesie osoby uprawnionej i na rzecz, której miałyby zostać udzielone zabezpieczenie w formie miesięcznego świadczenia powinno być przedstawienie sądowi cywilnemu faktów i okoliczności uprawdopodobniających trudną sytuację materialną. W tej sytuacji, z uwagi na doniosłość instytucji zabezpieczenia w formie miesięcznego świadczenia, należy optować za zastosowaniem analogii do przepisów o postępowaniu zabezpieczającym, a precyzując, wymogu uprawdopodobnienia roszczenia i wskazania faktów uprawdopodobniających trudną sytuację materialną, a to przede wszystkim z uwagi na fakt, iż wydaje się, że sposób oceny wiarygodności roszczenia powinien być uzależniony przede wszystkim od stanu materiału dowodowego w danej sprawie.⁸

4. Kolejnym, ale nie mniej kluczowym elementem wymagającym wskazania jest fakt, iż wymogiem wszczęcia procesu cywilnego o przyznanie renty w przypadku śmierci osoby spowodowanej przestępstwem umyślnym jest prawomocne skazanie sprawcy po przeprowadzeniu procesu, w toku którego niezbędne jest dokonanie szeregu długotrwałych czynności procesowych czy wyznaczeniu kilku posiedzeń sądowych, co sprowadza się do sytuacji, w której uprawnieni do uzyskania pomocy w ramach projektowanej instytucji uzyskują ją niejednokrotnie dopiero parę lat po śmierci osoby dostarczającej środków utrzymania czy na której ciążył ustawowy obowiązek alimentacyjny. Na marginesie należy wskazać, że oczywiście długotrwałe postępowania karne nie muszą być normą, gdyż w przypadku skazania sprawcy bez przeprowadzania rozprawy (art. 335 § 1 i 2 k.p.k.) czas trwania postępowania nie będzie znaczny.

Powyższe rodzi pytania o rozwiązania mogące w sposób szybki i skuteczny przyczynić się do zapewnienia niezbędnych kosztów utrzymania, gdyż projektowane przepisy takich działań nie przewidują. Receptą na poruszony problem może być zastosowanie w postępowaniu karnym instytucji analogicznej do tej projektowanej w art. 477²¹ § 1 k.p.c., który dawałby sądowi możliwość orzeczenia zabezpieczenia w formie miesięcznego świadczenia na zapewnienie kosztów utrzymania, jednakże płatnego bezpośrednio od ubezpieczyciela sprawcy, nie natomiast, jak przewidują to projektowane przepisy, od sprawcy zdarzenia.

5. Projektowane rozwiązanie zakłada, iż sprawy o zasądzenie renty mają być traktowane priorytetowo, co powoduje, że wydłuży się czas prowadzenia innych postępowań. Zgodnie z art. 79 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 roku – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. 2019 poz. 1141), sprawy powinny być rozpoznawane według kolejności ich wpływu do danego referatu, chyba że przepisy szczególne określają termin do ich rozpoznawania lub zachodzi inna uzasadniona przyczyna zmiany tej kolejności wynikająca z organizacji pracy sądu. Powyższe, w połączeniu ze stałym wzrostem spraw wpływających do sądów powszechnych, stanowi klarownie, iż czas rozpoznania spraw, których ustawa nie określa terminu do ich rozpoznania czy nie zachodzi wobec nich inna uzasadniona przyczyna zmiany kolejności ich rozpoznania zostanie przedłużony.

6. Konkludując, w przypadku projektowanej instytucji renty kwestią problematyczną może być zarówno fakt potencjalnej niewypłacalności sprawcy, jak i ewentualna kolizja uprawnienia do żądania renty od sprawcy i jednocześnie ubezpieczyciela sprawcy. Tytułem przykładu, jeżeli do świadczenia zobowiązany będzie sprawca na podstawie orzeczenia sądu, zakładając, że stan jego majątku wskazywać będzie, że będzie do świadczenie nieegzekwowalne, a następnie uprawniony wystąpi o wypłatę renty od ubezpieczyciela, może dojść do sytuacji, w której ubezpieczyciel odmówi wypłacenia takiego świadczenia, gdyż w obrocie prawnym istniał już będzie tytuł wykonawczy uprawniający do ubiegania się o rentę od sprawcy. Zatem wbrew intencjom ustawodawcy sytuacja uprawnionego ulegnie pogorszeniu, co wymaga dogłębnej analizy i dokonania odpowiednich zmian w projektowanej ustawie.

Ad. c.

1. Zmiany w kodeksie wykroczeń sprowadzają się w ogólności do podniesienia górnej granicy kary grzywny za wykroczenia drogowe. Projektowane zmiany przewidują zmianę brzmienia art. 1 ust. 1 Kodeksu wykroczeń:

*„Odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany, **chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej**”.*

Jest ona o tyle istotna, że pozostawia swoistą „furtkę” w prawie pozwalającą na uchwalanie przepisów zakładających nałożenie kar w wysokościach wyższych niż te przewidziane do tej pory kodeksem wykroczeń, co w świetle powyższego jawi się jako wyraźne naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, zasady *nullum crimen sine lege* wyrażonej w art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej czy artykułu 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Pomimo faktu, iż co do zasady opiniujący uznają za całkowicie zasadne podnoszenie górnych granic kary grzywny za poszczególne wykroczenia, tak należy zastanowić się czy obrona przez ustawodawcę metodologia poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez zwiększenie górnej granicy możliwej do nałożenia kary grzywny w takich wysokościach jest słuszna i zasadna, a to szczególnie w kontekście bezsprzecznego faktu, iż w Polsce wciąż nie funkcjonuje powszechny i spójny system oddziaływania na bezpieczeństwo w ruchu drogowym.⁹

Jak wskazuje m.in. Najwyższa Izba Kontroli sytuacja taka ma miejsce pomimo tego, że doświadczenia, opracowania i rekomendacje wielu instytucji (w tym samej Najwyższej Izby Kontroli i Banku Światowego) od wielu lat wskazują na zasadność podjęcia działań w celu jak najszybszego zbudowania takiego systemu. W tym miejscu odnotowania wymaga, iż w Polsce funkcjonuje instytucja powołana do koordynowania i inicjowania działań administracji rządowej czy proponowania kierunków polityki względem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Jest to Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej jako: KRBRD) powołana do życia ustawą z dnia 6 września 2001 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 129 poz. 1444), a więc funkcjonująca już od niemalże 20 lat. Jak wskazują raporty z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli KRBRD nierzetelnie wywiązywała się z obowiązku koordynatora działań administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego, w szczególności w ograniczonym zakresie wykorzystywała posiadane uprawnienia do określania kierunków działań administracji rządowej. Wprawdzie nie dysponowała wystarczającymi uprawnieniami i narzędziami kontrolnymi, które pozwoliłyby jej na rzetelne koordynowanie i nadzorowanie prowadzonych w tym obszarze działań, to wyniki kontroli nie wykazały też, aby podejmowała jakiegokolwiek działania na rzecz zmiany tego stanu.¹⁰

Ustalenia kontroli nie wykazały ponadto, aby w okresie objętym kontrolą KRBRD zainicjowała lub choćby zaopiniowała projekt jakiegokolwiek aktu prawnego, pomimo że w okresie tym procedowane były projekty istotnych aktów prawnych związanych z

9

<https://www.nik.gov.pl/plik/id,24196,vp,26938.pdf>, s. 44

10

Tamże, s. 44-45,

bezpieczeństwem w ruchu drogowym. Ustawowe zadania jakie przypisano KRBRD powinny stać się zadaniami własnymi ministra właściwego do spraw transportu, a ustawa powinna określić jego kompetencje w sposób pozwalający na skuteczne egzekwowanie realizacji zadań w ramach systemu.¹¹

Podsumowując, pod wątpliwość poddać należy zasadność dokonywanych zmian nie idących w parze z symultanicznym podjęciem stosownych inicjatyw i działań mających na celu rzeczywistą poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

2. Abstrahując od samego faktu podnoszenia dolnej granicy kary grzywny za poszczególne wykroczenia należy wskazać również na skalę podnoszenia tejże granicy. Otóż przykładowo wykroczenie prowadzenia pojazdu w stanie po użyciu alkoholu podlega do tej pory karze aresztu albo grzywny nie niższej niż 50 złotych. Projektowane zmiany przewidują podniesienie tej granicy do 2500 złotych, mówimy zatem o wzroście aż o 4900%.

Wykroczenie prowadzenia pojazdu bez uprawnienia przewidywały natomiast karę grzywny bez wskazywania jej dolnej granicy, projektowane zmiany przewidują dolną granicę tego wykroczenia, a to 1000 złotych. Generalnie projektowane zmiany przewidują stypizowanie paru nowych wykroczeń, których dolne granice kary grzywny zaczynają się od 1000 złotych, po nawet 3000 złotych w przypadku prowadzenia pojazdu po użyciu alkoholu czy ponownego ukarania w ciągu 2 lat za niezastosowania się do ograniczenia prędkości i przekroczenie jej o 30 km/h.

Mając na uwadze fakt, iż co do zasady kara nie ma stanowić funkcji zemsty, ma być dolegliwością zadawaną sprawcy dla osiągnięcia określonych celów, ma dotyczyć go osobiście, a przede wszystkim rozmiar tejże dolegliwości ma być proporcjonalny do wyrządzonego zła, skalę zmian w zakresie dolnych granic możliwych do nałożenia kar grzywny należy uznać jako kolosalny i niekoniecznie adekwatny do panujących warunków bytowych i zarobkowych z perspektywy przeciętnego obywatela. Jednocześnie pod wątpliwość poddać należy osiągnięcie przez ustawodawcę celu w postaci poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym jedynie poprzez zwiększanie surowości kar grzywny.

**CZŁONEK ZWYCZAJNY
STOWARZYSZENIA ADWOKACKIEGO
DEFENSOR IURIS
APLIKANT ADWOKACKI
MATEUSZ CZAPRAN**