



NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, 1 października 2021 r.

Pan Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Dot. SPS-WP.020.260.5.2021

NRA.12-SM-1.94.2021

Szanowny Panie,

W załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (druk sejmowy nr 1504) sporządzoną przez adw. Magdalenę Fertak.

Z poważaniem

DYREKTOR
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej
adw. Dorota Kulińska



NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 24 września 2021

UWAGI DO RZĄDOWEGO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY
PRAWO U RUCHU DROGOWYM ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW
(DRUK NR 1504)

Z uzasadnienia projektu: „przedłożona regulacja ma dwa zasadnicze cele: wsparcie osób najbliższych ofiar przestępstw wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym oraz poprawę bezpieczeństwa na drogach, w szczególności przez walkę z przestępstwami drogowymi”.

Ad usprawienie otrzymywania renty wypłacanej przez sprawcę przestępstw
umyślnych art. 2, 6 i 21 projektowanej ustawy

Projektodawcy wprowadzają cały nowy dział do postępowania cywilnego, wprowadzając nowy tryb postępowania w sprawach o przyznanie renty w przypadku śmierci spowodowanej przestępstwem umyślnym. Celem projektowanej zmiany ma być „wsparcie osób najbliższych ofiar przestępstw wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym”.

Przed wszystkim należy podkreślić, iż ten projekt dotyczy wszystkich przestępstw umyślnych, a w mniejszym stopniu przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, gdyż większość z tych przestępstw jest przestępstwami nieumyślnymi. Przyjęta regulacja powoduje wątpliwości wykładnicze co do objęcia dyspozycją projektowanych przepisów tych przestępstw, w wypadku których strona podmiotowa przewiduje tzw winę mieszaną.

Projektodawcy zapatrzeni w kodeks postępowania karnego w ogóle nie wzięli pod uwagę kodeksu cywilnego, kodeksu postępowania cywilnego a także ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, przepisów międzynarodowych w tym Dyrektyw Komunikacyjnych, a także kompletnie nie znają praktyki likwidacji szkód komunikacyjnych przez firmy ubezpieczeniowe.

Już sam art. 477.17 kpc wprowadza pewien zamęt, gdyż nie jest jasne, czy ten tryb jako tryb odrębny (tytuł VII kpc) ma być stosowany jako tryb wyłączny w każdej sprawie o przyznanie renty osobom względem których na zmarłym, którego śmierć nastąpiła wskutek przestępstwa umyślnego ciążył ustawowy obowiązek alimentacyjny lub innym osobom bliskim, którym pokrzywdzony dobrowolnie i stale dostarczał środków utrzymania. A zatem czy również w sprawach opartych o art. 446 par 2 kodeksu cywilnego, co doprowadziłoby do niemożności wytoczenia powództwa przez poszkodowanego.

Nota bene w postępowaniu cywilnym nie używa się słowa „pokrzywdzony”, które jest domeną postępowania karnego –ale „poszkodowany”.

Ponadto:

- a. W projektowanej ustawie renta ma być zasądzana dopiero po wydaniu prawomocnego wyroku karnego. I tu pytanie do projektodawcy: ile czasu przeciętnie trwają postępowania karne w sprawie przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji od dnia jego popełnienia do dnia uprawomocnienia się wyroku karnego skazującego? Czy renta może być zasądzona za okres wsteczny i co, jeżeli w dacie wypadku były osoby uprawnione ale w dacie uprawomocnienia się wyroku karnego uzyskały dochody, pełnoletność, czy rozpoczęły pracę? Projekt ustawy na te pytania nie odpowiada. Z praktyki jednak wynika, iż postępowania karne trwają bardzo długo, sytuacja osób pozostawionych ulega zmianom w miarę upływu czasu. Tak więc w swej istocie jest to projekt bardziej „życzeniowy” niż realnie wzmacniający sytuację osób poszkodowanych.
- b. Projektodawcy zapomnieli, iż istnieje różnica pomiędzy odpowiedzialnością karną a odpowiedzialnością cywilną sprawcy wypadku komunikacyjnego. W dużej części odpowiedzialność cywilna jest niezależna od winy kierującego (art. 436 par 1 w zw z art. 435 par 1 kodeksu cywilnego). Wyrok uniewinniający sprawcę przestępstwa nie zwalnia go z obowiązku wypłacenia odszkodowania, zaś sąd cywilny tym wyrokiem nie jest związany, gdyż z art. 11 kpc wynika, iż związany jest jedynie wyrokiem karnym skazującym. Zatem może dokonać innych ustaleń. Ponadto wielokrotnie w sprawach wypadków drogowych podnoszony jest zarzut przyczynienia się poszkodowanego do jego zaistnienia albo skutków (art. 362 kodeksu cywilnego). Projekt tego nie uwzględnia i wprowadza się sztywną kwotę zabezpieczenia (połowa najniższej emerytury lub renty). Taka sztywna kwota zabezpieczenia w zasadzie powoduje, że ostateczny wyrok nie może być niższy niż właśnie ta kwota. Projektodawcy bowiem na pewno nie chodziło o to, aby na skutek wyroku ostatecznego poszkodowany musiałby zwracać jakiegokolwiek kwoty, gdyby ostateczna renta wyniosła mniej niż zabezpieczenie.

- c. W ogóle nie zauważono, że w Polsce istnieje **system ubezpieczeń obowiązkowych**, co powoduje, iż poszkodowani w wypadkach komunikacyjnych mają prawo dochodzić swoich roszczeń bezpośrednio od ubezpieczyciela, nawet pomijając sprawcę przestępstwa (zresztą prawo to wynika m.in. z V Dyrektywy Komunikacyjnej). Owszem projekt przewiduje, że nie stosuje się tego trybu jeżeli osoba uprawniona wytoczyła powództwo w sądzie cywilnym, ale nie odpowiada na pytanie co w sytuacji gdy powództwa nie ma, ale renta jest wypłacana przez ubezpieczyciela na mocy uznania? Istnieje realna obawa, że ubezpieczyciele zaczną wstrzymywać się z decyzją o przyznaniu renty do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego, co może doprowadzić do nędzy osoby poszkodowane.
- d. Projekt wprowadza **dyskryminację** osób które samodzielnie wytoczyły powództwa w porównaniu do osób, na rzecz których takie powództwo wytoczył prokurator w trybie art. 477.17 kpc. Dyskryminacja polega na wybiórczym zwolnieniu z kosztów sądowych tylko części osób uprawnionych do renty (art. 10 projektowanej ustawy). Niezrozumiały jest brak zwolnienia z kosztów tych osób, które nie czekając na prawomocny wyrok karny wystąpiły do sądu z roszczeniem o rentę przeciwko ubezpieczycielowi.
- e. Z uzasadnienia ustawy wynika, iż brak zabezpieczenia materialnego osieroconych małoletnich, albo osób z niepełnosprawnością, które straciły opiekuna jest „zaniedbaniem aparatu państwowego”. Powstaje zatem pytanie czy projektodawca wie, że nadal istnieje **USTAWA dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie** przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych, gdzie „Kompensata wypłacana jest przez sąd rejonowy, który wydał orzeczenie o przyznaniu kompensaty, w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Wypłata następuje ze środków budżetu państwa”. Skarbowi Państwa służy regres wobec sprawców przestępstw. To powinna być rzeczywista i realna pomoc Państwa dla ofiar niektórych przestępstw. Niestety ustawa nie działa, ale projekt jej nowelizacji został złożony przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Senatu (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kompensata%C2%A0dla-ofiar-przestepstw-wciaz-za-malo-wykorzystywana>) i warto by było, aby działania Państwa poszły właśnie w tym kierunku. Unikamy w ten sposób **pozorności** dbania o interes poszkodowanych. Przerzucanie bowiem na poszkodowanych obowiązku egzekwowania z, wielokrotnie niewypłacalnych, sprawców zasądzonych rent jest tylko pozornym dbaniem państwa o najsłabszych.

- f. Z uznaniem należy przyjąć zwolnienie podatkowe dla osób otrzymujących rentę na podstawie art. 446 par 2 kc (art. 4 projektowanej ustawy) oraz nie wliczanie tych rent do dochodu, od wysokości którego uzależnione są świadczenia społeczne (art. 12 projektowanej ustawy). Należałoby jeszcze rozważyć zwolnienie z opodatkowania odsetek od przyznanych rent. Odsetki pełnią bowiem również funkcję waloryzacyjną, ale konsekwencje opóźnienia w wypłatach ponosi wyłącznie poszkodowany. Nie dość, że nie otrzymuje świadczenia, gdy najbardziej go potrzebuje (w okresie bezpośrednio po wypadku), to musi dodatkowo opłacić podatek dochodowy za opóźnienie zobowiązanego.

Walka z przestępstwami drogowymi

Art. 3 projektowanej ustawy : zmiana kodeksu wykroczeń

Uwaga ogólna:

Od lat stan bezpieczeństwa na Polskich drogach jest tragiczny. Liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, mimo że rok do roku jest coraz mniejsza, to nadal należy do najwyższych wśród wszystkich krajów Unii Europejskiej. Od rządu oczekiwałabym długofalowej wizji poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach. Jednak zamiast wizji otrzymujemy niespójne, wyrywkowe, niedopracowane projekty ustaw. Rządzący zdają się zapominać, że karanie następuje dopiero wówczas gdy dochodzi do złamania przepisów. Samym karaniem zapisanym w ustawie nie poprawimy bezpieczeństwa. Warto tu sięgnąć do raportów NIK-u w których od lat powtarzają się te same zalecenia: Pierwszą megainformację podsumowującą kontrolę bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd) Najwyższa Izba Kontroli przygotowała w latach 2013-2014r (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-na-drogach.html>). Następna megainformacja została opublikowana w lipcu 2021r. (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/megainformacja-bezpieczenstwo-uczestnikow-ruchu-drogowego.html>),

Wśród wymienianych w tych dokumentach postulatów zwiększenie kar za przestępstwa i wykroczenia drogowe stanowi marginalną wartość. NIK zwraca uwagę przede wszystkim na brak długofalowej polityki, brak wizji, brak organu wyposażonego w odpowiednie środki finansowe, który byłby organem wiodącym w zakresie brd, który prowadziłby badania przyczyn wypadków oraz proponował rozwiązania. W tej sprawie chodzi bowiem o rzeczywistą poprawę bezpieczeństwa, a nie o popularność konkretnego pomysłu. Należy zauważyć, że z badań wynika, iż podwyższenie mandatów o 50-100% zmniejsza liczbę popełnianych wykroczeń w ruchu drogowym, zaś podwyższenie o ponad 100% paradoksalnie

już powoduje ich wzrost. Jako przyczyny wskazuje się: mniejszą gotowość do płacenia mandatów, niżej postrzegana jest legitymacja organów egzekwowania prawa, mandaty nie są akceptowane jako sposób na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, ale atakowane jako „wyciąganie pieniędzy” , oraz mogą pociągać negatywne skutki w aspekcie sprawiedliwości społecznej, kiedy kwota mandatu jest znaczącym uszczerbkiem finansowym dla osoby o niskich dochodach, ale może być nieznacznym wydatkiem (a tym samym nieskutecznym środkiem odstraszającym) dla osoby o wysokich dochodach (cyt za . Przewodnik stosowanie kar w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, przygotowany na potrzeby Globalnego Partnerstwa na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (Global Roads Safety Partnership), 2021). Podwyższenie górnej granicy grzywien do 30.000,00 jest zbyt daleko idące i może nie przynieść oczekiwanych rezultatów. Nie kwestionuję zasadności podniesienia granicy grzywien orzekanych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, jednakże tak duża zmiana w odniesieniu do tylko jednego typu wykroczeń bez zmiany w innych typach może rodzić poważne wątpliwości.. System kar w kodeksie wykroczeń poprzez tę nowelizację uległ poważnemu zaburzeniu. Trudno dostrzec dlaczego akurat wyłącznie rozdział XI zawiera wyższe wysokości grzywien, a nie zawiera go np. Rozdział X (Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia) gdzie dobro chronione jest zbliżone, a możliwości orzekania kar znacząco łagodniejsze. Należy też zauważyć, że egzekucja grzywien zasądzanych przez sądy jest relatywnie dobra tylko dzięki zagrożeniu zamianą grzywny na areszt, przy czym niezmieniony art. 25 § 3 kodeksu wykroczeń brzmi: *Zarządzając wykonanie zastępczej kary aresztu sąd przyjmuje, że jeden dzień zastępczej kary aresztu jest równoważny grzywnie od 20 do 150 złotych; kara zastępcza nie może przekroczyć 30 dni aresztu.* Z matematycznego wyliczenia wynika, iż zastępcza kara może zastąpić zaledwie 4500,00 zł grzywny. Powstaje zatem pytanie, jak będzie wyglądała egzekucja grzywien w wyższych wysokościach. Kara jest istotna dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, o ile jest wykonywana.

Uwagi szczegółowe

- I. Zmiana art. 1 kodeksu wykroczeń budzi poważne wątpliwości legislacyjne. Jego treść została uzupełniona o słowa „chyba że ustawa nie stanowi inaczej” a ostateczna treść brzmi: *„§ 1. 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.”* Takie sformułowanie oznacza, iż, zapewne wbrew woli projektodawcy, iż cała definicja wykroczenia może być inna, o ile ustaw tak by stanowiła. Zatem można sobie wyobrazić, iż czyn nie musiałby być społecznie szkodliwy, nie musiałby być zabroniony przez ustawę

obowiązującą w czasie jego popełnienia itd. Zapewne projektodawcom chodziło o możliwości podwyższenia kar za niektóre wykroczenia, jednakże przy takiej redakcji przepisu rodzą się wątpliwości jak wyżej. Należy dodatkowo wskazać, iż możliwość ukarania wyższą grzywną, w innych granicach, niż wynikającą z przepisu art. 1 wynika również z treści aktualnie obowiązującego Art. 24 § 1. Kodeksu wykroczeń

Grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej.

- II. Zmiana art. 92a – oczywiście celem ustawodawcy jest doprowadzenie do ograniczenia prędkości w myśl hasła „prędkość zabija” przez kierujących samochodami. Jednakże wydaje się, że warto byłoby tu rozróżnić typ drogi, na której doszło do naruszenia ograniczenia prędkości, w szczególności dotyczyłoby to dróg ekspresowych oraz autostrad. Skrajnie różne jest bowiem zagrożenie bezpieczeństwa gdy kierowca porusza się z prędkością ponad 150 km/h na drodze szybkiego ruchu i inne gdy w terenie zabudowanym jedzie z prędkością ponad 80 km/h. Warto rozważyć, czy takie przekroczenie nie powinno być np. określane procentowo/ułamkowo od ograniczenia prędkości obowiązującego ustawą lub znakami drogowymi.

Art. 8 projektowanej ustawy : zmiany w ustawie kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia

Podstawowym argumentem za podniesieniem wysokości grzywien nakładanych w postępowaniu mandatowym jest fakt ich nie waloryzowania przez wiele lat. To jest prawda, aczkolwiek należy zauważyć, że wówczas gdy one były konstruowane stanowiły znaczny procent przeciętnego wynagrodzenia, co odbiegało od standardów europejskich. Czy rzeczywiście skokowe i to tak znaczne podniesienie mandatów przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a więc, czy regulacja odniesie skutek. Przede wszystkim projektodawcy nie zmierzili się wystarczająco dokładnie z problemem egzekwowalności mandatów. Pomysł, aby należności te były ściągane ze zwrotów z Urzędów Skarbowych jest oczywiście dobry, aczkolwiek dalece niewystarczający. Aby bowiem to zadziałało – ukarany musi mieć prawo do takiego zwrotu. Wprowadzając nowe przepisy projektodawcy w ogóle nie przeprowadzili żadnych badań na temat kierowców najczęściej popełniających wykroczenia. Projektowane zmiany częściowo wypełniają rekomendację NIK w tej kwestii (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/naleznosci-z-tytulu-mandatow-karnych.html>) poprzez zmianę w ustawie o kierujących pojazdami (punkty karne kasowane będą po 2 latach od uiszczenia grzywny). Być może poprawi to skuteczność mandatów, jednakże zbyt wysoki mandat dla osoby nie posiadającej dochodu może doprowadzić do zwiększenia liczby

kierowców na polskich drogach poruszających się mimo utraty prawa jazdy na skutek przekroczenia liczby punktów. Drugim elementem, który powinien być wzięty pod uwagę to, w mojej ocenie przewidywany wzrost spraw kierowanych do sądu, na skutek zbyt wysokiego mandatu i odmowy jego przyjęcia. Czy projektodawcy to przewidzieli, iż biorąc pod uwagę, chociażby uwagi NIP dotyczące przeszkolenia policji, używanych przyrządów pomiarowych, błędów w ocenie skutkiem wysokich mandatów może być lawinowy wzrost wpływu spraw do sądu? Bonifikata 10% jest zbyt niska, skrócenie okresu po upływie którego punkty będą usuwane to, w mojej ocenie zbyt małe zachęty do zapłaty mandatu „na drodze”, gdy ten mandat ma wynieść 5000,00 zł

Art. 14 projektu dot zmiany art. 41 ustawy o działalności ubezpieczeniowej

Pomysł nie jest nowy, wielokrotnie ubezpieczyciele zwracali uwagę na to, aby mieć dostęp do danych Centralnej Ewidencji Kierowców. Specjaliści jednak podnoszą następujące kwestie wymagające dopracowania i ewentualnie doregulowania:

W Polsce różnicuje się składki ubezpieczeniowe w systemie bonus – malus. Za bezszkodową jazdę można uzyskać do 60% zniżki w składce, zaś niektóre kategorie kierowców mają składki podwyższone. Czy zatem kierowca nie popełniający wykroczeń będzie miał dodatkową zniżkę, czy też będzie to działało wyłącznie w kierunku podwyższenia składki?

Należy też zauważyć, iż popełnianie wykroczeń drogowych nie jest związane z faktem posiadania samochodu, a zatem z faktem opłacania ubezpieczenia obowiązkowego – kierowcy poruszają się samochodami rodziny, znajomych, samochodami służbowymi, Z szacunków wynika, iż takich kierowców jest około 3,5 miliona. Te 3,5 mln osób nie opłaca żadnej składki na ubezpieczenie OC, gdyż ten obowiązek ciąży na właścicielu samochodu, a nie kierowcy. A zatem projektowana regulacja może też nie spełnić zakładanego rezultatu powiązania składki oc z popełnianymi przez kierowcę wykroczeniami. Nie wiem skąd informacja w uzasadnieniu projektu, że „za umowę ubezpieczenia płaci każdy kierowca” (str 18 uzasadnienia projektu). Jest to informacja wprowadzająca w błąd.

Dodatkowo należy podkreślić, iż system nie jest gotowy i posiada zbyt wiele wad i błędów, co wielokrotnie również podkreślało NIK w metaanalizie.

Opinię sporządziła

Adw. Magdalena Fertak

DYREKTOR
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej



adw. Dorota Kulińska