

**Mobilność i transport  
jako determinanty  
bezpieczeństwa państwa**

**Redakcja naukowa  
Stanisław Gaca  
Łukasz Foryś  
Tomasz Łachacz**

**Szczytno 2023**

RECENZJA

*dr hab. Zbigniew Mikołajczyk*

REDAKCJA WYDAWCY

*Justyna Zaryczna*

*Radosław Gizot*

PROJEKT OKŁADKI

*Agnieszka Kamińska*



© Wszelkie prawa zastrzeżone — Akademia Policji w Szczytnie

**ISBN 978-83-7462-840-2**

**e-ISBN 978-83-7462-841-9**

SKŁAD, DRUK I OPRAWA:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Akademii Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. (47) 733 51 02, faks (47) 733 54 48

e-mail: [wwip@wspol.edu.pl](mailto:wwip@wspol.edu.pl)

Objętość: 10,68 ark. wyd.

## Spis treści

Wprowadzenie .....	5
<b>Część I. Wybrane aspekty prawne związane z mobilnością i transportem .....</b>	<b>13</b>
Rozdział 1	
Działania na rzecz wzmocnienia ochrony porządku i bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Uwagi na tle nowelizacji ustawy — Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw z 2 grudnia 2021 roku (Anna Kalisz) .....	15
Rozdział 2	
Zmiany kwalifikacji prawnej wybranych czynów zabronionych związanych z ruchem drogowym (Dorota Niewiarowska, Tomasz Rydel).....	33
Rozdział 3	
Perspektywy rozwoju transportu w związku z postępującą globalizacją (Łukasz Foryś, Rafał Płocki) .....	45
Rozdział 4	
Migracje ludności w świetle strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (Tomasz Łachacz).....	63
Rozdział 5	
„Nowa mobilność” — urządzenia transportu osobistego, urządzenia wspomagające ruch. Prawne aspekty bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego (Jakub Zaręba) .....	77
<b>Część II. Zapewnienie bezpieczeństwa w związku z migracją człowieka i rozwojem transportu .....</b>	<b>97</b>
Rozdział 6	
Infrastrukturalne determinanty zdarzeń drogowych w wymiarze przyczynowym oraz skutkowym (Szymon Szczepaniak) .....	99

Rozdział 7	
Współpraca Policji z organami terenowej administracji rządowej i samorządowej na rzecz ochrony bezpieczeństwa w ruchu drogowym (Łukasz Świerczewski) .....	113
Rozdział 8	
Cyfryzacja transportu — wstęp do rozważań (Daria Krzewniak) .....	127
Rozdział 9	
Wybrane współczesne zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym w związku z rozwojem techniki w transporcie drogowym (Gabriel Żurawski) .....	155
Rozdział 10	
Koncepcja wojny hybrydowej według Franka G. Hoffmana na przykładzie kryzysu migracyjnego na pograniczu polsko-białoruskim w 2021 roku (Agnieszka Łapińska) .....	175
Rozdział 11	
Policja jako formacja wobec zagrożeń wojny hybrydowej na przykładzie działań służby kontrterrorystycznej na granicy (Jarosław Przyjemczak) .....	187

## Wprowadzenie

Rozpoczęta w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku transformacja gospodarcza w Polsce i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, powiązana dodatkowo ze zmianami społeczno-kulturowymi, spowodowała istotny wzrost różnorodnych aktywności społecznych wpisujących się w pojęcie mobilności. Współcześnie pojęcie to obejmuje nie tylko fizyczną możliwość przemieszczania się osób lub ładunków, ale jest rozumiane także jako: zdolność do sprawnego, elastycznego działania (mobilność zawodowa); zmiany przez jednostki lub grupy społeczne ich miejsca w układzie pozycji społecznej (mobilność społeczna); migracja i cyrkulacja ludzi związane z ich przechodzeniem z jednej przestrzeni społecznej do innej (mobilność geograficzna). Nie można zapominać także o pojawieniu się nowej formy mobilności, tj. „mobilności wirtualnej”, realizowanej za pośrednictwem nowoczesnych technologii umożliwiających wypełnianie różnych form aktywności człowieka bez potrzeby fizycznego przemieszczania się, np. telepraca, zdalne kształcenie, telekonferencje, telezakupy itp.

Większa mobilność siły roboczej, zarówno pomiędzy zawodami (mobilność zawodowa), jak i wewnątrz krajów oraz pomiędzy nimi (mobilność geograficzna), potencjalnie przyczynia się do gospodarczego i społecznego postępu, wyższego zatrudnienia oraz zrównoważonego i stałego rozwoju. Pozwala również skuteczniej i sprawniej dostosować się europejskiej gospodarce do zmieniających się warunków oraz zapewnić bodźce do zmian w konkurencyjnej, globalnej gospodarce. Większy poziom mobilności pomiędzy państwami członkowskimi będzie również sprzyjał ściślejszej integracji politycznej w Unii Europejskiej (UE). Podróżowanie po UE już doprowadziło do większej spójności i wzmocnienia tożsamości europejskiej.

Stworzenie możliwości sprawnego i bezpiecznego podróżowania osób i transportu ładunków wymaga odpowiedniego systemu transportowego, którego głównym elementem jest infrastruktura obejmująca sieci drogowe, kolejowe, żegluga śródlądowej, porty rzeczne i morskie, porty lotnicze, rurociągi oraz elementy łączące te sieci. Posiadanie sprawnego i bezpiecznego systemu transportowego jest jednym z warunków wypełniania podstawowych zadań państwa, w tym zapewnienia jego bezpieczeństwa. W działa-

niach na rzecz bezpieczeństwa państwa muszą być uwzględniane także kontrola i zarządzanie migracjami ludności.

Z tak szeroko powyżej nakreślonej problematyki mobilności i transportu w niniejszej monografii przedstawiono wybrane zagadnienia bezpieczeństwa w transporcie drogowym oraz niektóre problemy migracji ludności zagrażające bezpieczeństwu państwa.

Bezpieczeństwo państwa utożsamiano pierwotnie przede wszystkim z brakiem zagrożeń zewnętrznych, głównie tych o charakterze militarnym. Brak agresji, napaści ze strony innych podmiotów traktowano jako stan pokoju. Z czasem zakres przedmiotowy bezpieczeństwa państwa ewoluował, do czego przyczyniło się m.in.: wykorzystywanie środków pozamilitarnych do osiągnięcia przez państwa własnych celów, postępujące zmiany w społeczeństwach i gospodarkach, rozwój nowych technologii, czy też zwiększająca się mobilność ludności. Ponadto rosnące znaczenie różnych niemilitarnych zjawisk negatywnie oddziałujących na państwo i jego obywateli sprawiło, że bezpieczeństwo państwa zaczęto traktować szerzej, koncentrując się także na ochronie istotnych wartości. Współcześnie bezpieczeństwo państwa jest ujmowane szeroko, a w literaturze przedmiotu prezentowane są różne jego ujęcia. Najczęściej przedstawiane jest jako zdolność państwa do skutecznego przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom wewnętrznym i zewnętrznym oraz tworzenie odpowiednich warunków do istnienia i rozwoju, zarówno jego, jak i obywateli.

Budowa i utrzymanie sprawnej, bezpiecznej oraz przyjaznej środowisku naturalnemu infrastruktury drogowej jest jednym z ważniejszych współcześnie wyzwań nauki i techniki. Podobna uwaga odnosi się także do rozwiązań organizacji i zarządzania ruchem drogowym. Dlatego niezbędne jest ciągle poszerzanie przedmiotowej wiedzy wraz z identyfikacją dzisiejszych i przyszłych problemów, bo nie można budować i rozwijać transportu drogowego funkcjonującego także w przyszłości, korzystając z wiedzy dnia wczorajszego. Należy przy tym podkreślić konieczność poszerzania wiedzy interdyscyplinarnej, tj. obejmującej nie tylko aspekty techniczne, organizacyjne i prawne w transporcie drogowym, ale także odnoszące się do lepszego poznania funkcjonowania człowieka jako uczestnika ruchu drogowego oraz lepszego rozumienia zjawisk społeczno-ekonomicznych, zmieniających preferencje i oczekiwania społeczne w odniesieniu do infrastruktury drogowej i uczestniczenia w ruchu drogowym.

Ogólne uwarunkowania bezpieczeństwa ruchu drogowego można uznać za dość dobrze rozpoznane, ale jednak duża liczba rejestrowanych zdarzeń

drogowych i ich ofiar na polskich drogach narzucają potrzebę postawienia następujących pytań:

- Czy dostępna wiedza jest w wystarczającym stopniu wykorzystywana w budowie, utrzymaniu infrastruktury drogowej i w zarządzaniu ruchem drogowym?
- Czy barierą w tworzeniu potencjalnie bezpiecznej infrastruktury drogowej i warunków bezpiecznego ruchu są luki wiedzy i jej nieadekwatność do współczesnych uwarunkowań, czy raczej nieprawidłowe procedury jej stosowania?
- Czy właściwie i na czas dostrzegamy zachodzące zmiany technologiczne oraz społeczno-ekonomiczne jako istotne determinanty bezpieczeństwa ruchu drogowego?
- Czy właściwie wykorzystujemy dostępne środki techniczne, prawne i organizacyjne w oddziaływaniu na bezpieczeństwo ruchu drogowego?

Podane powyżej pytania są efektem subiektywnego wyboru autorów i zapewne mogłyby być rozszerzane, ale ważniejsze jest stwierdzenie, że na część z postawionych pytań autorzy poszczególnych rozdziałów monografii próbują znaleźć odpowiedzi.

Nawiązując do ogólnych uwarunkowań bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie można pominąć zachodzących zmian w formułowaniu zasad projektowania infrastruktury drogowej, które w coraz większym stopniu są ukierunkowywane na lepsze dostosowywanie rozwiązań technicznych i organizacyjnych do zdolności percepcyjnych przestrzeni drogi, zdolności przetwarzania informacji oraz odbiór dodatkowych bodźców wpływających na podejmowanie poprawnych decyzji przez uczestników ruchu. Należy przy tym pamiętać o dużym stopniu subiektywizmu w odbiorze przestrzeni drogi i ocenach sytuacji w ruchu drogowym. Niezwykle trudne jest przekonanie m.in. projektantów, organizatorów ruchu drogowego, służb odpowiedzialnych za nadzór i egzekwowanie prawa, że rozwiązania infrastrukturalne i organizacyjne powinny być tworzone nie dla ludzi, jakimi według przyjętych wzorców powinni być, ale dla ludzi, jakimi oni realnie są. Lepsze poznanie wymienionych uwarunkowań wymaga interdyscyplinarnych badań i takie badania coraz częściej są podejmowane w Polsce. Między innymi badania i analizy ujęte w niniejszej monografii w znacznym stopniu nawiązują do interdyscyplinarnego podejścia do zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w *Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021–2030*. Program ten opiera się na pięciu filarach określających główne

obszary działań ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego do 2030 r. Są to: filar I — system zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego; filar II — bezpieczny człowiek; filar III — bezpieczne drogi; filar IV — bezpieczny pojazd; filar V — ratownictwo i opieka powypadkowa. Dla każdego ze wskazanych w programie filarów określono priorytety oraz kierunki działań, które uwzględniają wszystkie najważniejsze obszary interwencji, tj.: inżynierię — rozumianą jako rozwiązania techniczne; nadzór — rozumiany jako kontrola uprawnionych do tego służb; edukację — rozumianą jako kompleksowy proces podnoszenia świadomości o zagrożeniach w ruchu drogowym.

W ostatnich latach następuje zmiana w podejściu do analizy i ocen zagrożeń bezpieczeństwa ruchu jako podstawy podejmowania działań naprawczych. Podejście reaktywne, wykorzystujące głównie informacje o rejestrowanych zdarzeniach drogowych, jest coraz częściej zastępowane podejściem proaktywnym, tj. identyfikowaniem możliwych zagrożeń w ruchu drogowym na podstawie różnych miar pośrednich i wczesnym usuwaniem tych zagrożeń. Proaktywne podejście do poprawy bezpieczeństwa ruchu jest możliwe m.in. dzięki coraz łatwiejszemu dostępowi do masowych danych i otwiera nowy nurt badań naukowych nad pośrednimi miarami bezpieczeństwa ruchu wraz z ich wykorzystaniem w procedurach identyfikacji zagrożeń.

Koncentrując się na zagadnieniach bezpieczeństwa ruchu drogowego, musimy dodatkowo brać pod uwagę fakt, że kryterium bezpieczeństwa ruchu jest jednym z wielu kryteriów w projektowaniu oraz eksploatacji infrastruktury drogowej i często konieczne jest poszukiwanie rozwiązań kompromisowych. W takich przypadkach rośnie rola decydentów i ich odpowiedzialność za ustalane granice kompromisu, polegającego zwykle na przyjmowaniu zwiększonego dopuszczalnego poziomu ryzyka. Podejmowanie takich decyzji wymaga wsparcia wiedzą o ilościowym wpływie różnych rozwiązań infrastrukturalnych i organizacyjnych na miary bezpieczeństwa ruchu.

Migracje są zjawiskiem znanym od początków istnienia ludzkości. Od dawien dawna ludzie przemieszczali się i zmieniali miejsce swojego pobytu głównie z powodu niesprzyjających warunków środowiskowych czy też z przyczyn demograficznych, społeczno-politycznych lub ekonomicznych. Dla państw przyjmujących przybyszów zjawisko może być źródłem zarówno wielu szans, jak i wyzwań oraz zagrożeń dla jego bezpieczeństwa. W dużej mierze zależy to od skali i charakteru migracji oraz motywacji osób zmieniających miejsce zamieszkania. W ostatnich latach Europa doświadczyła



procesów migracyjnych o skali niespotykanej od drugiej wojny światowej. Gwałtowny napływ przybyszów na kontynent zakłócił względnie harmonijne funkcjonowanie wielu państw europejskich oraz uświadomił społeczności międzynarodowej, że migranci mogą być przez państwa instrumentalnie wykorzystywani dla osiągnięcia własnych celów.

Przy niezwykle rozległej problematyce wpływu mobilności i transportu na bezpieczeństwo państwa ze zrozumiałych względów w kolejnych rozdziałach monografii poruszono tylko wybrane zagadnienia. Monografia jest podzielona na dwie części obejmujące:

- *Wybrane aspekty prawne związane z mobilnością i transportem,*
- *Zapewnienie bezpieczeństwa w związku z migracją człowieka i rozwojem transportu.*

Merytoryczną zawartość kolejnych rozdziałów części pierwszej podano poniżej.

W rozdziale 1 poruszono zagadnienia odnoszące się do roli regulacji prawnych w poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego i zwalczania przestępstw drogowych. Pokazane to zostało na przykładzie nowelizacji ustawy — Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw z 2 grudnia 2021 r.

Rozdział 2 jest kontynuacją ogólnej problematyki roli regulacji prawnych w poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego podjętej w rozdziale 1 i został poświęcony zmianom kwalifikacji prawnej wybranych czynów zabronionych związanych z ruchem drogowym. Zmianom tym można przypisywać potencjalnie dużą rolę w oddziaływaniu na zachowania uczestników ruchu drogowego, które są ważną determinantą bezpieczeństwa tego ruchu.

W rozdziale 3 poruszono zagadnienia rozwoju transportu w powiązaniu z postępującą globalizacją, koncentrując się na problemach mobilności i bezpieczeństwa w transporcie. Główną uwagę poświęcono analizie stanu obecnego oraz perspektywom rozwoju systemu transportowego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*. Przedstawione analizy pokazują, że z rozwojem transportu związane są rosnące zagrożenia bezpieczeństwa ruchu i dlatego integralną częścią wszelkich strategii rozwoju transportu są strategie i programy operacyjne ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa ruchu.

W rozdziale 4 podjęto problematykę migracji ludności, które w określonych warunkach mogą powodować kryzysy zagrażające także bezpieczeństwu państwa. Dlatego niezbędne jest identyfikowanie tych zagrożeń oraz przygotowanie do wdrażania środków ich eliminacji, co jest przedmiotem

strategii bezpieczeństwa narodowego Polski. Wskazanie elementów takich strategii z lat 2007–2020 pozwala na lepsze zrozumienie problemów zagrożeń związanych z migracją i skali tych problemów.

W rozdziale 5 wskazano na przykłady nowych problemów w ruchu drogowym, które wystąpić mogą w wyniku pojawiania się nowych środków transportu. Takimi środkami są w ostatnich latach hulajnogi elektryczne i urządzenia transportu osobistego (UTO). W rozdziale poddano analizie zmiany ustawy z 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy — Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, wprowadzone w celu uregulowania zasad ruchu wspomnianych środków transportu. Jest to kolejne opracowanie wskazujące na istotną rolę regulacji prawnych w działaniach na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W drugiej części monografii poruszono w kolejnych rozdziałach problematykę opisaną poniżej.

W rozdziale 6 przedstawiono przykłady zaawansowanych analiz z wykorzystaniem symulacji komputerowych w celu identyfikacji zagrożeń bezpieczeństwa ruchu powodowanych błędami infrastruktury drogowej. Pokazano korzyści w zakresie lepszego poznania mechanizmu zdarzeń drogowych przy stosowaniu pogłębionych analiz przyczynowo-skutkowych, w stosunku do wykorzystywania tradycyjnych danych o zarejestrowanych zdarzeniach drogowych. Przedstawione analizy wpisują się w proaktywne podejścia do zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego.

W rozdziale 7 opisano znaczenie i formy współpracy Policji z organami terenowej administracji rządowej i samorządowej podejmowanej w celu bardziej skutecznego oddziaływania na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Taka współpraca jest jedną z form realizacji filaru I — system zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w *Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021–2030*.

W rozdziale 8 przedstawiono stan rozwoju i znaczenia cyfryzacji w branży transportu. Część rozdziału poświęcona jest przedstawieniu stanu rozwoju technologii cyfrowych stosowanych w różnych branżach, w tym także w transporcie. Ważne jest wskazanie na znaczenie cyfryzacji w odniesieniu do mobilności, wydajności, produktywności, multimodalności i bezpieczeństwa w transporcie. Należy podkreślić, że wraz z rozwojem cyfryzacji będą się pojawiać nowe problemy związane m.in. ze zwiększaniem zdolności w sferze cyberbezpieczeństwa oraz sformalizowaniem odpowiedzialności.

Rozdział 9 jest przykładem krytycznego spojrzenia na wpływ rozwoju nowych technologii informacyjnych i techniki w transporcie drogowym na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Kluczowe jest stwierdzenie, że nie da się jednoznacznie określić oczekiwanego wpływu nowych elementów wyposażenia pojazdów i ich autonomizacji na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Obok ewidentnych korzyści mogą się pojawiać także nowe zagrożenia wynikające nie tylko z uwarunkowań technicznych, ale także z faktu, że trudno będzie całkowicie wyeliminować człowieka z procesu decyzyjnego w ruchu drogowym.

Rozdział 10 poświęcony jest przedstawieniu koncepcji wojny hybrydowej jako jednego z możliwych współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. Jako przykład wojny hybrydowej opisano wydarzenia na wschodniej granicy Unii Europejskiej, obejmujące niekontrolowany napływ nielegalnych imigrantów. Poza omówieniem samego pojęcia wojny hybrydowej w powiązaniu z kryzysem migracyjnym na pograniczu polsko-białoruskim ważne jest także przedstawienie sposobów walki oraz zapobiegania zagrożeniom związanym z wojną hybrydową.

Rozdział 11 stanowi rozszerzenie problematyki rozdziału 6, opisując rolę Policji w zwalczaniu zagrożeń wynikających z wojny hybrydowej na przykładzie działań służby kontrterrorystycznej na granicy polsko-białoruskiej. Zwrócono przy tym uwagę na konieczność dostosowywania struktur jednostek specjalnych Policji oraz konieczność stałego podnoszenia ich kwalifikacji zawodowych stosownie do pojawiających się nowych zagrożeń.

Podjęta dyskusja w poszczególnych rozdziałach stanowi jedynie niewielki komponent systemu bezpieczeństwa państwa związanego z mobilnością i transportem jako jego determinantami. Wielopostaciowy zakres rozważań przeprowadzonych przez autorów w ramach tematu monografii wskazuje na potrzebę współdziałania różnych grup naukowych w celu poszerzania wiedzy, wypracowania dobrych praktyk, sprawdzonych metod i procedur podnoszących skuteczność działań podmiotów zaangażowanych w zapewnienie bezpieczeństwa na różnych poziomach bezpieczeństwa państwa.

*Stanisław Gaca*

*Łukasz Foryś*

*Tomasz Łachacz*



## **Część I**

### **Wybrane aspekty prawne związane z mobilnością i transportem**



ANNA KALISZ\*  
AKADEMIA POLICJI W SZCZYTNIE  
ORCID: 0000-0002-8915-6532

## Rozdział 1

# Działania na rzecz wzmocnienia ochrony porządku i bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Uwagi na tle nowelizacji ustawy — Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw z 2 grudnia 2021 roku

## Wprowadzenie

Przedmiotem opracowania są wybrane uregulowania ustawy z 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy — Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>. Regulacja ta zakłada realizację dwóch głównych celów: pierw-

---

\* Anna Kalisz — doktor, absolwentka studiów prawniczych na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. W 2016 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie uzyskała stopień doktora nauk prawnych. Autorka kilkudziesięciu opracowań książkowych i artykułów naukowych opublikowanych w pracach zbiorowych oraz prasie specjalistycznej z zakresu materialnego prawa karnego, procesowego i materialnego prawa wykroczeń oraz prawa prasowego. Zainteresowania naukowo-badawcze autorki dotyczą mechanizmów kontroli społecznej w reakcji na przestępstwo, przemoc i zachowania agresywne. Interesuje się również problematyką prawnych aspektów implementacji nowych środków techniki kryminalistycznej.

<sup>1</sup> Ustawa z 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy — Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2021 r., poz. 2328. Ustawa ta poza zmianami wprowadzanymi do ustawy z 20 czerwca 1997 r. — Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. DzU z 2022 r., poz. 988) wprowadziła istotne modyfikacje w: ustawie z 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego; ustawie z 20 maja 1971 r. — Kodeks wykroczeń; ustawie z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych; ustawie z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym; ustawie z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego; ustawie z 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa; ustawie z 24 sierpnia 2001 r. — Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia; ustawie z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych; ustawie z 28 lipca

szy zakłada zwiększenie wsparcia dla osób najbliższych ofiar przestępstw wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym, drugi zaś — poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym, zwłaszcza poprzez walkę z przestępstwami drogowymi.

W ramach urzeczywistnienia pierwszego celu ustawodawca wprowadza procedurę usprawnienia otrzymywania renty wypłacanej przez sprawcę przestępstw umyślnych, których następstwem jest śmierć pokrzywdzonego, dla osób, względem których ciążył na pokrzywdzonym ustawowy obowiązek alimentacyjny, lub innych osób najbliższych, którym pokrzywdzony dobrowolnie i stale dostarczał środki utrzymania. W uprzednio obowiązującym stanie prawnym przepis art. 46 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny<sup>2</sup> wykluczał stosowanie przepisów o rencie przy orzekaniu środków kompensacyjnych w postępowaniu karnym. Osoby najbliższe ofiary przestępstwa lub inne osoby uprawnione musiały więc samodzielnie inicjować postępowanie cywilne. Postępowanie to charakteryzuje się daleko posuniętą kontradictoryjnością, a więc wymaga aktywnego popierania powództwa i przedstawienia dowodów przez najbliższych ofiary. Jak podkreślił projektodawca<sup>3</sup>, taki stan rzeczy, w sytuacji śmierci bliskiego członka rodziny, często jedyne go żywiciela, może być nie tylko traumatyzujący i trudny emocjonalnie, lecz także trudny z perspektywy finansowo-organizacyjnej. Szczególnie dotyczy to sytuacji, w której osobami uprawnionymi byłyby osieroceni małoletni albo osoby z niepełnosprawnością, które straciły opiekuna. W takim przypadku pozostawianie ich samymi sobie ustawodawca ocenił jako zaniedbanie aparatu państwowego, które wymaga korekty, takiej jak proponowane w projekcie rozwiązanie.

Drugi cel ustawy skoncentrowany jest na rozwiązaniu jednego z najpoważniejszych współczesnych problemów społecznych w Polsce, tj. na zwiększeniu

---

2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych; ustawie z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami; ustawie z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej; ustawie z 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw; ustawie z 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej oraz ustawie z 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy — Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

<sup>2</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny, tekst jedn. DzU z 2022 r., poz. 1138 (dalej k.k.).

<sup>3</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy — Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencji, druk nr 1504, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1504>>, dostęp: 15 marca 2022 r.



bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Projektodawca, przedstawiając motywy ustawodawcze — gwoli zobrazowania skali zjawiska — powołał się na dane statystyczne przygotowane przez Biuro Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji<sup>4</sup>. W 2020 r. zgłoszono 23 540 wypadków drogowych, mających miejsce na drogach publicznych, w strefach zamieszkania lub strefach ruchu, w wyniku których 2491 osób poniosło śmierć, a ranne zostały 26 463 osoby (w tym ciężko 8805). Daje to wskaźnik około 11 osób zabitych i 112 osób rannych na 100 wypadków. W co dziesiątym wypadku zginął więc co najmniej jeden człowiek. Co istotne, zgodnie ze statystykami, niemalże 90% z nich wydarzyło się z winy kierujących, co daje 20 999 wypadków. W wyniku tych zdarzeń śmierć poniosło 2020 osób (81,1%), a 24 123 zostały ranne (91,2%). Pomimo tego, że ogólny trend co do liczby wypadków i liczby zabitych oraz rannych na drogach maleje<sup>5</sup>, najbardziej niepokojąca statystyka odnosi się stale do liczby nietrzeźwych kierowców. Zgodnie z zebranymi danymi w 2020 r. z winy nietrzeźwych kierowców doszło do 1656 wypadków, w których zginęło 216 osób, a rannych zostało 1847 osób. W odniesieniu do ogólnej liczby wypadków spowodowanych przez kierujących, kierujący pod wpływem albo po użyciu alkoholu stanowili 7,9%. W porównaniu do 2019 r. nastąpił wzrost liczby wypadków spowodowanych przez tę grupę kierujących o 1 (+0,1%) i osób zabitych o 24 (+12,5%). W 2020 r. w porównaniu z 2019 nastąpił spadek liczby ujawnionych kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu (w stanie po użyciu oraz w stanie nietrzeźwości) o 12 030 osób, jednakże wynika to najprawdopodobniej ze znacznie mniejszej liczby kontroli trzeźwości, która zmniejszyła się aż o 10 144 788 w wyniku pandemii i ograniczonego ruchu na drogach. Zgodnie z raportem Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu (ang. *European Transport Safety Council* — ETSC) w 2020 r. 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 mln 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

---

<sup>4</sup> Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, *Wypadki drogowe w Polsce w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 6.

<sup>5</sup> Główną przyczyną tego stanu rzeczy była sytuacja związana ze stanem epidemii i ograniczeniami w przemieszczaniu się, która spowodowała, że ruch na drogach w 2020 r. był znacząco niższy niż w latach ubiegłych, a nie systemowa poprawa stanu bezpieczeństwa na drogach.

raporty ETSC<sup>6</sup>. Z danych dotyczących kosztów wypadków i kolizji drogowych za 2018 r. wynika, że w tym roku koszty wszystkich zdarzeń drogowych, które zdarzyły się na sieci dróg w Polsce, wyniosły szacunkowo 56,6 mld zł, w tym:

- wartość wypadków drogowych wyniosła 44,9 mld zł, tj. 79% ogółu kosztów wszystkich zdarzeń (wzrost o 34% w stosunku do 2015 r.),
- wartość kolizji drogowych wyniosła 11,7 mld zł, tj. 21% ogółu kosztów wszystkich zdarzeń (spadek o 20% w stosunku do 2015 r.)<sup>7</sup>.

## Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego

Zgodnie z założeniem projektodawcy, w art. 117 kodeksu postępowania cywilnego<sup>8</sup> po § 5 dodano cztery paragrafy. Stosownie do art. 117 § 5<sup>1</sup> k.p.c. prokurator, w terminie 14 dni od dnia wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji w ruchu lądowym określonego w przepisach rozdziału XXI ustawy z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny, którego następstwem jest śmierć człowieka albo ciężki uszczerbek na zdrowiu, lub zarzutów popełnienia z użyciem pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym przestępstwa zabójstwa lub umyślnego spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu:

- składa wnioszek o ustanowienie pełnomocnika, będącego adwokatem lub radcą prawnym, do wytoczenia powództwa o rentę przez osoby do tego uprawnione, o których mowa w art. 444 § 2<sup>9</sup> oraz art. 446 § 2<sup>10</sup> ustawy

---

<sup>6</sup> Zob. J. Carson, D. Adminaité-Fodor, G. Jost, *Ranking EU progress on road safety. 14th Road safety performance index report*, June 2020, <<https://etsc.eu/wp-content/uploads/14-PIN-annual-report-FINAL.pdf>>, dostęp: 9 lipca 2021 r.

<sup>7</sup> Departament Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego Najwyższej Izby Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego”*, 125/2021/megainfo/KPB, Warszawa 2021, s. 7.

<sup>8</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. DzU z 2021 r., poz. 1805 ze zm. (dalej k.p.c.).

<sup>9</sup> Przepis ten stanowi, że „Jeżeli poszkodowany utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy zarobkowej albo jeżeli zwiększyły się jego potrzeby lub zmniejszyły widoki powodzenia na przyszłość, może on żądać od zobowiązanego do naprawienia szkody odpowiedniej renty”.

<sup>10</sup> Stosownie do treści tego przepisu: „Osoba, względem której ciążył na zmarłym ustawowy obowiązek alimentacyjny, może żądać od zobowiązanego do naprawienia szkody renty obliczonej stosownie do potrzeb poszkodowanego oraz do możliwości zarobkowych i majątkowych zmarłego przez czas prawdopodobnego trwania obowiązku alimentacyjnego. Takiej samej renty mogą żądać inne osoby

z 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny<sup>11</sup>, jeżeli osoba uprawniona ze względu na wiek, stan zdrowia lub stan majątkowy nie jest w stanie samodzielnie dochodzić swoich roszczeń lub dochodzenie przez nią tych roszczeń byłoby znacznie utrudnione, a nie ustanowiła będącego adwokatem lub radcą prawnym pełnomocnika z wyboru i nie zachodzi wysokie prawdopodobieństwo istotnego przyczynienia się poszkodowanego lub osoby uprawnionej do zdarzenia, którego dotyczy przedstawiony zarzut,

- może złożyć wniosek, o którym mowa w poprzednim punkcie, w przypadku gdy szczególne okoliczności odnoszące się do osoby uprawnionej, inne niż wskazane w tym punkcie, uzasadniają konieczność ochrony jej interesów.

Przepis art. 117 § 5<sup>1</sup> k.p.c. stosuje się odpowiednio, jeżeli wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów popełnienia przestępstwa, o którym mowa w tym przepisie, nie jest możliwe z uwagi na stan zdrowia sprawcy lub z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 5, 6, 8 lub 11 ustawy z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego<sup>12</sup>. Przepis art. 117 § 5<sup>3</sup> k.p.c. stanowi, że we wniosku, o którym mowa w § 5<sup>1</sup>, należy określić osobę, na rzecz której ma zostać ustanowiony pełnomocnik, oraz wskazać okoliczności uzasadniające ustanowienie pełnomocnika i wytoczenie powództwa na podstawie art. 444 § 2 lub art. 446 § 2 k.c. Zgodnie z art. 117 § 5<sup>4</sup> k.p.c. sąd uwzględnia wniosek prokuratora, o którym mowa w § 5<sup>1</sup>. Pełnomocnictwo udzielone w tym trybie obejmuje umocowanie jedynie do żądania udzielenia zabezpieczenia w formie miesięcznego świadczenia na zapewnienie środków utrzymania, o którym mowa w art. 753<sup>3</sup> § 1, oraz wytoczenia powództwa, na podstawie art. 444 § 2 lub art. 446 § 2 k.c. na rzecz osoby uprawnionej i uczestnictwa w postępowaniach zainicjowanych żądaniem i powództwem. Ten sam pełnomocnik może być umocowany dla więcej niż jednego uprawnionego. Poza modyfikacjami wprowadzonymi w art. 117 k.p.c., ustawodawca w art. 733 k.p.c. dotychczasową treść oznaczył jako § 1 i dodał § 2, zgodnie z którym w przypadku zabezpieczenia

---

bliskie, którym zmarły dobrowolnie i stale dostarczał środków utrzymania, jeżeli z okoliczności wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego”.

<sup>11</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny, tekst jedn. DzU z 2022 r., poz. 1360 (dalej k.c.).

<sup>12</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. DzU z 2022 r., poz. 1375 ze zm.

w formie miesięcznego świadczenia na zapewnienie środków utrzymania, o którym mowa w art. 753<sup>3</sup> § 1 k.p.c., termin upadku zabezpieczenia wyznaczany przez sąd, o którym mowa w § 1, wynosi sześć miesięcy. Sąd na uzasadniony wniosek pełnomocnika może wskazać dłuższy termin, wynoszący nie więcej jednak niż rok. Kolejną zmianą w procedurze cywilnej, wprowadzoną nowelą z 2 grudnia 2022 r., jest dodanie art. 753<sup>3</sup> k.p.c. Na podstawie § 1 tego przepisu, w przypadku żądania zabezpieczenia roszczeń opartych na podstawie art. 444 § 2 lub art. 446 § 2 k.c., w formie miesięcznego świadczenia na zapewnienie środków utrzymania, w związku ze szkodą poniesioną wskutek czynu niedozwolonego wyczerpującego znamiona:

- jednego z przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji w ruchu lądowym, o których mowa w rozdziale XXI kodeksu karnego,
- zabójstwa z użyciem pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym,
- umyślnego spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu z użyciem pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym,

sąd udziela tego zabezpieczenia na rzecz każdego uprawnionego w wysokości nie niższej niż kwota najniższej emerytury określonej w art. 85 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>13</sup>, chyba że uzyskanie świadczeń rentowych z innych źródeł przemawia za udzieleniem zabezpieczenia w wysokości kwoty niższej.

Przepis art. 753<sup>3</sup> § 2 k.p.c. stanowi, że łączna kwota zabezpieczenia na rzecz wszystkich uprawnionych w formie miesięcznego świadczenia na zapewnienie środków utrzymania na podstawie art. 444 § 2 oraz art. 446 § 2 k.c. nie może przekraczać wysokości uzyskiwanego przez poszkodowanego miesięcznego wynagrodzenia netto lub dochodu w okresie poprzedzającym zdarzenie i pięciokrotnej wysokości kwoty najniższej emerytury określonej w art. 85 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ostatnią modyfikacją norm postępowania cywilnego jest zmiana art. 754 k.p.c. Na podstawie tego przepisu sąd może jeszcze przed urodzeniem się dziecka zabezpieczyć przyszłe roszczenia alimentacyjne związane z ustaleniem ojcostwa, o których mowa w art. 141 i art. 142 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>14</sup>, przez zobowiązanie obowiązanej do wyłożenia odpowiedniej sumy na koszty utrzymania-

<sup>13</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. DzU z 2022 r., poz. 504.

<sup>14</sup> Ustawa z 25 lutego 1964 r. — Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn. DzU z 2020 r., poz. 1359 ze zm.

nia matki przez trzy miesiące w okresie porodu oraz na utrzymanie dziecka przez pierwsze trzy miesiące po urodzeniu. W sprawach tych termin do wytoczenia powództwa wynosi trzy miesiące od dnia urodzenia się dziecka. Postanowienie sąd wydaje po przeprowadzeniu rozprawy. Przepisy art. 733 § 1 i art. 753<sup>2</sup> stosuje się odpowiednio.

Podsumowując, w myśl założeń projektodawcy sąd karny na wniosek prokuratora, przedstawiciela organizacji społecznej, osób uprawnionych do otrzymania renty i ich pełnomocników przekaże w niezwykle krótkim czasie właściwemu sądowi cywilnemu prawomocny wyrok, który będzie stanowić podstawę do zainicjowania postępowania o rencie. Postępowanie to będzie się odbywać w nowym trybie, w którym obowiązkowy jest udział prokuratora oraz profesjonalnego pełnomocnika powoda. Tryb ten został ukształtowany w taki sposób, aby efektywnie i w sposób nieobciążający bliskich ofiary przestępstwa rozpoznać sprawę i zabezpieczyć interesy osób bliskich ofierze. Co ważne, sąd cywilny, inicjując postępowanie, w ciągu 14 dni od dnia otrzymania prawomocnego wyroku karnego, będzie zobowiązany do orzeknięcia tymczasowego świadczenia na zapewnienie kosztów utrzymania i wychowania wypłacanego w okresach miesięcznych do momentu wydania wyroku zasądzającego rentę w wysokości połowy najniższej emerytury lub renty określonej w ustawie z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Osoba uprawniona, jeśli dołączy do postępowania jako powód, będzie zwolniona z kosztów procesowych postępowania cywilnego. Ustawa przewiduje również zwolnienie renty i tymczasowego świadczenia od podatku dochodowego i niewliczanie jej jako dochodu przy obliczaniu świadczeń rodzinnych<sup>15</sup>.

## **Nowela kodeksu wykroczeń oraz kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia**

Zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego ma nastąpić w wyniku obostrzenia kar za wykroczenia stypizowane w rozdziale XI kodeksu wykroczeń<sup>16</sup>. Za zwiększeniem surowości kar za wybrane wykroczenia opowiedziała się opinia publiczna. Z badań postaw i opinii społeczeństwa

<sup>15</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy — Prawo o ruchu drogowym..., wyd. cyt.

<sup>16</sup> Ustawa z 20 maja 1971 r. — Kodeks wykroczeń, tekst jedn. DzU z 2022 r., poz. 2151 ze zm. (dalej k.w.).