



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP-020.267.10.2024

Data wpływu 28.11.2024

BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI
KANCELARII SEJMU

Do druku nr 830

BEOS-WPEiM/WOSR-2395/24

Warszawa, 28 listopada 2024 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA MS
L.dz. DS.1120.470.2024
Data wpływu 28.11.2024

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena skutków regulacji
zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny
(druk sejmowy nr 830)

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

W ocenie projektodawców problemy, których rozwiązaniu służy przedłożony projekt, są następujące:

- 1) znaczącą liczbę wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym powodują w Polsce kierujący pojazdami w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub bez posiadania uprawnień albo pomimo cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdem¹;
- 2) zjawisko prowadzenia pojazdu bez wymaganych uprawnień albo pomimo cofnięcia uprawnień do kierowania najczęściej dotyczy kierowców, którzy utracili uprawnienia za wykroczenia drogowe (prowadzenie w stanie nietrzeźwości, przekroczenie dopuszczalnej prędkości), a jedynie w niewielkim stopniu kierowców, którzy prawa jazdy nigdy nie mieli albo im je cofnięto i prowadzą pojazd, aby np. sprawdzić czy poćwiczyć swoje umiejętności;
- 3) brak definicji tzw. zabójstwa drogowego w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny², zwanej dalej „k.k.”;
- 4) brak w obowiązującym prawie regulacji prawnych umożliwiających dokonanie przepadku pojazdu za kierowanie pojazdem bez wymaganych uprawnień.

¹ W Deklarowanych Skutkach Regulacji wskazano: „W 2022 roku, według danych Eurostatu, w wyniku wypadków drogowych, w tym spowodowanych przez pijanych kierowców, śmierć poniosło w Polsce 1 896 osób”.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 17 i 1228.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

II.1 Uwagi ogólne

Projekt ustawy zawiera przepisy nowelizujące k.k. Zaproponowano wprowadzenie do katalogu przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji³ nowego typu przestępstwa, tzw. zabójstwa drogowego. Zgodnie z projektowanym art. 173a k.k. karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 12 albo karze dożywotniego pozbawienia wolności podlegałaby osoba, która prowadząc pojazd mechaniczny w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, nie licząc się ze skutkami swojego czynu, powoduje śmierć człowieka, będąc w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego lub prowadząc pojazd bez posiadania uprawnień albo pomimo cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdem.

W związku z rozszerzeniem katalogu przestępstw zaproponowano zmianę art. 178 i art. 178a k.k., przewidujących odpowiednio zaostrzenie karalności wobec sprawcy katastrofy lub wypadku oraz penalizację prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego.

Modyfikacja pierwszego z tych artykułów zakłada, że zaostrzenie karalności za popełnienie przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji⁴ następowałoby także wobec sprawcy kierującego pojazdem bez posiadania wymaganych uprawnień albo pomimo cofnięcia uprawnień. W razie skazania sąd orzekałby przepadek pojazdu mechanicznego prowadzonego przez sprawcę w ruchu lądowym lub jego równowartość (projektowane brzmienie art. 178 § 1 i 3 k.k.).

Zgodnie z zaproponowaną zmianą art. 178a § 1 k.k. karze pozbawienia wolności do lat 3 podlegałaby m.in. osoba, która prowadzi – bez wymaganych uprawnień albo pomimo cofnięcia uprawnień – pojazd mechaniczny w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym. Jeżeli sprawca dopuścił się tego samego czynu w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, orzeczonego w związku ze skazaniem za przestępstwo, podlegałby karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Tej samej karze podlegałby sprawca, który był wcześniej prawomocnie skazany za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo za przestępstwo określone w art. 173, dodawanym art. 173a, art. 174, art. 177 lub art. 355 § 2 k.k. popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (projektowane

³ Rozdział XXI k.k.

⁴ Określonego w art. 173 § 1 lub 2, dodawanym art. 173a, art. 174 lub art. 177 § 1 k.k.

brzmienie art. 178a § 4 k.k.). W razie prowadzenia pojazdu bez posiadania uprawnień albo pomimo cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdem sąd orzekałby przepadek pojazdu mechanicznego lub jego równowartość. Sąd mógłby odstąpić od orzeczenia przepadku, jeżeli zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami (dodawany art. 178a § 6 k.k.).

Projekt ustawy był przedmiotem analizy Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczącej zgodności z prawem Unii Europejskiej⁵. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁶.

II.2 Uwagi szczegółowe

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, przepisy nowelizujące k.k. zmierzać mają do zaostrzenia odpowiedzialności karnej za spowodowanie szczególnego rodzaju wypadku drogowego ze skutkiem śmiertelnym (obecnie art. 177 § 2 k.k.) poprzez wprowadzenie nowego typu czynu zabronionego nazwanego w uzasadnieniu projektu „zabójstwem drogowym” (art. 173a k.k.). W uzasadnieniu proponowanej zmiany przywołano bulwersujące opinię publiczną sprawy dwóch wypadków drogowych z ostatnich dwóch lat z powołaniem na potrzebę społeczną „wyłączenia z przestrzeni publicznej osób, które łamią przepisy ruchu drogowego nie licząc się z żadnymi konsekwencjami”.

Przed przejściem do szczegółowej analizy projektowanych zmian, zwłaszcza odnoszącej się do próby odtworzenia strony podmiotowej i przedmiotowej proponowanych nowych typów czynów zabronionych, należy przypomnieć, że kryminalizacja stanowi oczywiście proces złożony o charakterze zarówno naukowym, jak i politycznym. Nie rozstrzygając o nadaniu prymatu żadnemu z tych elementów, trzeba jednocześnie wskazać, że nadmierna koncentracja na elemencie politycznym rodzi ryzyko prowadzenia kryminalizacji opartej o zjawisko populizmu penalnego, a zatem „podsycania oczekiwania społecznego na bardzo surową walkę z przestępczością” mającego nieraz uzasadniać wprowadzanie niezwykle kazuistycznych rozwiązań, stanowiących wyjątki od ugruntowanych reguł

⁵ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Andrzej Adamczyk i poseł Rafał Weber), opinia z 8.11.2024 r., BEOS-WPEiM-2393/24.*

⁶ *Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Andrzej Adamczyk i poseł Rafał Weber) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, opinia z 8.11.2024 r., BEOS-WPEiM-2394/24.*

kodeksowych z powołaniem na społeczną potrzebę surowego karania⁷. W doktrynie wprost wskazuje się, że istotną cechą populizmu penalnego jest „odrzućcie wpływu ekspertów na tworzenie prawa karnego i podstaw polityki karnej”⁸. Ingerencja legislacyjna oparta o populizm penalny zmierza niejednokrotnie do wprowadzenia środków prawnych istotnie ingerujących w prawa i wolności jednostek, popierając te zabiegi argumentacją o możliwości wyeliminowania przestępczości do zera w przypadku wprowadzenia odpowiednio surowych kar, co jest oczywiście założeniem niemożliwym do zrealizowania⁹. Jednocześnie takie podejście w oczywisty sposób prowadzi do przesunięcia danego procesu kryminalizacji na osi kryminalizacja racjonalna – kryminalizacja nieracjonalna w kierunku tej ostatniej¹⁰.

Aby zatem uzupełnić obraz kryminologiczny zjawiska wypadków drogowych w Rzeczypospolitej Polskiej w ostatnich latach, warto posłużyć się danymi przedstawiającymi stan przestępczości w Polsce w zakresie typu czynu zabronionego z art. 177 k.k.

Tabela 1. Liczba postępowań wszczętych i przestępstw stwierdzonych dotyczących spowodowanie wypadku komunikacyjnego (art. 177 k.k.)

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2023	16 012	8 690
2022	15 803	8 858
2021	17 099	9 385
2020	17 829	10 522
2019	21 545	12 090
2018	22 321	11 785
2017	22 152	11 905
2016	23 411	12 834
2015	22 956	11 799
2014	24 300	12 490
2013	24 770	12 577
2012	25 053	13 594
2011	26 595	13 380
2010	26 590	13 954
2009	29 525	15 794
2008	33 089	17 294
2007	32 942	17 285
2006	30 695	16 031
2005	33 047	17 427
2004	35 436	18 280

⁷ Zob. M. Królikowski, R. Zawłocki, Prawo karne, wyd. 1, Nb. 88, Warszawa 2015, s. 69.

⁸ A. Zoll, Prace nad nowelizacją przepisów części ogólnej kodeksu karnego, Państwo i Prawo 2012, nr 11, s. 3-13.

⁹ Zob. T. Sroka, 2.3. Zagrożenia związane ze stosowaniem prewencyjnego pozbawienia wolności [w:] Prewencyjne pozbawienie wolności, Kraków, SIP Lex oraz przywołane tam poglądy: K. Harrison, H-J. Albrecht, S. Holmes, K. Sothill.

¹⁰ O kryminalizacji „racjonalnej” i „nieracjonalnej” szerzej: L. Gardocki, Prawo karne, wyd. 17, Warszawa 2011, s. 27.

2003	34 624	17 527
2002	36 102	18 219
2001	37 336	18 317
2000	39 238	19 644
1999	40 913	20 285

Źródło: <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwno-2/63461,Spowodowanie-wypadku-komunikacyjnego-art-177.html>.

Powyższa statystyka obrazuje ok. 57% spadek liczby stwierdzonych przestępstw tzw. wypadku drogowego na przestrzeni 24 lat (1999-2023) oraz przyspieszenie trendu spadkowego w latach 2019-2023, gdzie odnotowano spadek o ponad 28% w ciągu czterech lat. Również w statystykach prowadzonych inną metodologią dostrzegalny jest trend spadkowy w zakresie liczby wypadków z poziomu 38 832 wypadków drogowych i 3 908 ofiar śmiertelnych w 2010 r. do poziomu 20 936 wypadków drogowych i 1 893 ofiar śmiertelnych w 2023 r.¹¹. Spadek ten towarzyszy przy tym wzrostowi liczby pojazdów w Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z danymi statystycznymi GUS liczba zarejestrowanych w Polsce pojazdów ogółem wzrosła z 15 899 196 sztuk (2003 r.) do 35 915 484 sztuk (2023 r.)¹². Spadek liczby wypadków drogowych nastąpił zatem przy istotnym absolutnym przyroście liczby pojazdów potencjalnie poruszających się po drogach publicznych (126% w ciągu 20 lat).

Liczba przestępstw stwierdzonych z art. 177 k.k. wykazuje stały i przyspieszający spadek w ostatnich 24 latach. Średnia roczna dynamika spadku wynosi około 3,53%, z wyraźnym zwiększeniem tempa tego spadku w ostatnich latach, co powinno zostać uwzględnione w zakresie oceny konieczności wprowadzenia zmian radykalnie modyfikujących obecny system karania. Okoliczności te rzutować będą również na ocenę proporcjonalności proponowanych rozwiązań, która powinna zostać przeprowadzona każdorazowo przy próbie wzmoczenia represyjności obowiązującego prawa. Przyjęty w Rzeczypospolitej Polskiej model demokratycznego państwa prawnego wymaga zachowania zasady proporcjonalności. Analiza regulacji przez ten pryzmat powinna prowadzić do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym

¹¹ Zob. Raport Polskiego Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Instytutu Transportu Ruchu Samochodowego, „Wypadki, ofiary śmiertelne, ranni i ciężko ranni w Polsce w latach 2010-2023”, źródło: https://obserwatoriumbrd.pl/wp-content/uploads/2024/04/Trendy_Polska_2010-2023.pdf.

¹² Dane GUS wygenerowane wg klucza: Kategoria: TRANSPORT I ŁĄCZNOŚĆ (K8), Grupa POJAZDY (G239), Podgrupa Pojazdy ogółem (P1733), ostatnia aktualizacja 09.10.2024; źródło: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>.

jest powiązana, 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela¹³. Elementy te będą kluczowe dla dalszej oceny proponowanej regulacji.

Projektowany przepis art. 173a k.k. zdaje się zmierzać do ochrony dóbr prawnych w postaci bezpieczeństwa w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, bezpieczeństwa powszechnego oraz życia ludzkiego. Rodzajowy przedmiot ochrony ww. regulacji jest zatem podobny do zakresu objętego aktualnymi przepisami, np. art. 173 k.k. czy art. 177 § 2 k.k.

Ustalenie, czy proponowane „zabójstwo drogowe” należałoby uznać za przestępstwo powszechne, czy też indywidualne, budzić będzie zapewne tożsame rozbieżności w doktrynie, jak te wywoływane obecnie przez treść art. 178a k.k. również wskazującego na pozostawanie sprawcy w stanie nietrzeźwości bądź pod wpływem środka odurzającego¹⁴.

Czynność sprawcza w projektowanym art. 173a k.k. polega na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, przy jednoczesnym:

- pozostawaniu przez sprawcę w stanie nietrzeźwości (autorzy projektu posłużyli się sformułowaniem „będąc w stanie nietrzeźwości”, które wydaje się opisywać taką samą okoliczność, co obecne już w tekście ustawy (art. 178a § 1 k.k.) sformułowanie „znajdując się w stanie nietrzeźwości” – o ile założeniem projektu jest pokrycie tożsamego obszaru zachowań sprawcy należy postulować posługiwanie się jednolitą terminologią, a *contrario*, jeżeli stany te są w założeniu projektodawcy odmienne należałoby te różnice odpowiednio wyjaśnić, aby zachować przejrzystość tekstu prawnego i uniknąć sporów z obszaru problematyki zakazu wykładni synonimicznej¹⁵);

¹³ Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995 r., cz. I, poz. 12 i wyrok TK z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95, OTK ZU 1996, Nr 1, poz. 2.

¹⁴ Za powszechnym charakterem tego przestępstwa opowiadają się m.in.: D. Szeleszczuk [w:] Kodeks karny. Tomy I–III. Komentarz red. prof. dr hab. Michał Królikowski, prof. dr hab. Robert Zawłocki, CH Beck 2023, J. Lachowski [w:] V. Konarska-Wrzonek, KK. Komentarz, 2016, art. 178a; G. Bogdan [w:] A. Zoll, KK. Komentarz. Część szczególna, 2017, P. Zakrzewski [w:] Kodeks karny. Komentarz, red. J. Majewski, Warszawa 2024, art. 178(a). Argumentacja o indywidualnym charakterze ww. przestępstwa - zob. np. R.A. Stefański [w:] M. Filar, KK. Komentarz, 2016, art. 178a.

¹⁵ Zob. także zasadę konsekwencji terminologicznej w obrębie języka prawnego - § 10 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2002 nr 100 poz. 908), zgodnie z którym do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. W zakresie zakazu wykładni synonimicznej zob. np. uchwałę Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 29 października 2004 r., sygn. akt I KZP 19/04, OSNKW 2004/10/91.

- pozostawaniu przez sprawcę pod wpływem środka odurzającego (autorzy projektu posłużyli się sformułowaniem „będąc pod wpływem środka odurzającego”, które wydaje się opisywać taką samą okoliczność, co obecne już w tekście ustawy (art. 178a § 1 k.k.) sformułowanie „znajdując się pod wpływem środka odurzającego” – w tym zakresie aktualne pozostają uwagi przedstawione powyżej w kontekście okoliczności ujętej w projekcie słowami „będąc w stanie nietrzeźwości”);
- nieposiadaniu przez sprawcę uprawnień albo prowadzeniu pojazdu w czasie, gdy sprawcy cofnięto uprawnienia do kierowania pojazdem.

Owemu „prowadzeniu pojazdu mechanicznego”, bądź to w stanie nietrzeźwości, bądź pod wpływem środka odurzającego, bądź pomimo nieposiadania uprawnień do kierowania pojazdem lub ich cofnięcia, ma jednocześnie towarzyszyć okoliczność, że sprawca „nie liczy się ze skutkami swojego czynu”. Jednocześnie omawiany art. 173a k.k. został zaprojektowany jako przestępstwo skutkowe – skutkiem działania sprawcy stanowiącym znamię czynu zabronionego jest „śmierć człowieka”.

W przypadku projektowanego przepisu, jeszcze przed szczegółową analizą strony przedmiotowej oraz strony podmiotowej tego typu czynu zabronionego, warto zauważyć, że przewidziano w nim bardzo surową odpowiedzialność karną sprawcy, która pozostaje nie bez wpływu na ocenę proporcjonalności proponowanych rozwiązań, zwłaszcza w kontekście zapowiedzianej już analizy strony podmiotowej. Zgodnie z projektem tzw. „zabójstwo drogowe” stanowić miałyby czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 12 albo karze dożywotniego pozbawienia wolności.

Postulowane zwiększenie punitwności systemu karnego w tym zakresie zdaje się stanowić rdzeń uzasadnienia projektu ustawy. Jednocześnie projektowana sankcja jest na tyle surowa, że wprowadza do k.k. nowy typ zbrodni. Zbrodnią jest bowiem czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo karą surowszą¹⁶.

Przed szczegółową analizą strony podmiotowej i przedmiotowej nowego typu czynu zabronionego, tj. zbrodni „zabójstwa drogowego” należy jeszcze wskazać, że zachowania sprawcze objęte proponowaną regulacją są już obecnie karane, co najmniej w oparciu o art. 177 § 2 k.k. (przestępstwo spowodowania wypadku

¹⁶ Art. 7 § 2 k.k.

drogowego ze skutkiem śmiertelnym o złożonej strukturze strony podmiotowej), bądź w oparciu o art. 148 § 1 k.k. (zabójstwo). Przepis art. 177 § 2 k.k. przewiduje karę od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności, przy czym, jeżeli sprawca popełni ww. przestępstwo m.in. znajdując się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, sąd orzeka karę pozbawienia wolności w wysokości nie niższej niż 5 lat a do lat 20¹⁷.

Proponowana kara za zbrodnię „zabójstwa drogowego”, tj. kara pozbawienia wolności od lat 12 albo kara dożywotniego pozbawienia wolności, na gruncie pozostałych czynów zabronionych enumerowanych w k.k. jest wyjątkowo surowa. Tożsame zagrożenie ustawodawca przewidział za popełnienie przestępstwa wszczęcia wojny napastniczej (art. 117 § 1 k.k.), czy ludobójstwa (art. 118 § 1 k.k.). Wątpliwości budzi teza, jakoby poziom karygodności zachowań objętych proponowanym art. 173a k.k. był tożsamy z przywołanymi typami czynów zabronionych, niezależnie od istotnie wysokiego poziomu karygodności zachowań sprawców przywołanych w treści uzasadnienia. Proponowane zagrożenie karne jest przy tym surowsze niż za przestępstwo tzw. stosowania środków masowej zagłady (art. 120 k.k., gdzie dolna granica zagrożenia to 10 lat pozbawienia wolności), czy dokonania zamachu stanu (art. 127 k.k., gdzie dolna granica zagrożenia to również 10 lat pozbawienia wolności). Zagrożenie to jest także znacznie wyższe niż pozostałych, nawet najbardziej karygodnych przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (rozdział XXI k.k.) – tak np. sprowadzenie katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, której skutkiem jest śmierć wielu osób przewiduje dolny wymiar zagrożenia karą na poziomie 2 lat pozbawienia wolności¹⁸.

Wreszcie, przywołany nowy typ przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, popełniony w warunkach „nieliczenia się ze skutkami swojego czynu” przez sprawcę, byłby zagrożony karą surowszą, aniżeli zabójstwo w typie podstawowym (art. 148 § 1 k.k. przewiduje dolną granicę zagrożenia karą na poziomie 10 lat pozbawienia wolności). Powyższe oznacza, że w razie hipotetycznego procesu racjonalnie prowadzona obrona takiego sprawcy mogłaby zmierzać do wykazania, że prowadząc pojazd mechaniczny w warunkach opisanych w art. 173a k.k., sprawca nie tyle „nie liczył się ze skutkami swojego czynu” (co zdaje się wskazywać na jakąś postać zamiaru wynikowego, o czym w dalszej części), ale wprost, bezpośrednio zmierzał do pozbawienia innej osoby życia. Wszak wówczas sprawca odpowiadałby „jedynie” za

¹⁷ Zob. art. 177 § 2 k.k. w zw. z art. 178 § 1a pkt 2 k.k.

¹⁸ Art. 173 § 1 i 3 k.k.

zbrodnię zabójstwa w zamiarze bezpośrednim (art. 148 § 1 k.k.), a nie za zbrodnię wypadku drogowego, za którą dolna granica zagrożenia karnego jest wyższa o 2 lata pozbawienia wolności.

Powyższe przykłady zdają się wyraźnie obrazować, dlaczego projektowany art. 173a k.k. może budzić uzasadnione wątpliwości w zakresie tego, czy proponowana kara kryminalna spełnia wspomniany warunek proporcjonalności z perspektywy dyrektyw wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu projektowanych zmian brak wyjaśnienia konieczności wprowadzenia tak surowej kary z punktu widzenia przywołanego wzorca konstytucyjnego.

Przechodząc do analizy strony podmiotowej art. 173a k.k., należy przypomnieć, że zgodnie z załączoną systematyką k.k., zbrodnię można popełnić tylko umyślnie¹⁹. Powyższe jest szczególnie istotne w kontekście proponowanej przesłanki, w ramach której sprawca działa „nie licząc się ze skutkami swojego czynu”, która wydaje się nie tyle stanowić szczególną okoliczność czynności sprawczej, co opisywać stronę podmiotową. Zakładając racjonalność ustawodawcy, należy wykluczyć, jakoby przesłanka ta miała wskazywać na jakąkolwiek formę nieumyślności.

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której sprawca „zabójstwa drogowego” powinien obejmować świadomością wszystkie istotne elementy czynu, wszystkie jego podstawowe znamiona, a następnie – rozpoznając możliwość popełnienia przestępstwa – zrealizować swoim zachowaniem decyzję o dążeniu do niego. Czyn zabroniony popełniony jest umyślnie, jeżeli sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi²⁰. W przypadku pierwszym – zamiaru bezpośredniego – sprawca ma świadomość działania w celu naruszenia dobra prawnego i jego wolą jest jego naruszenie. W drugim przypadku (zamiaru ewentualnego) sprawca, podobnie jak w przypadku zamiaru bezpośredniego, uświadamia sobie możliwość popełnienia czynu zabronionego, nie chce by doszło do realizacji jego znamion, ale ma świadomość wysokiego (istotnego) prawdopodobieństwa dokonania takiego czynu i akceptuje, że taka będzie konsekwencja jego zachowania²¹. Podkreślenia wymaga jednocześnie, że sama świadomość możliwości realizacji znamion typu czynu zabronionego jest przeżyciem intelektualnym charakteryzującym także tzw. świadomą nieumyślność,

¹⁹ Art. 8 k.k.

²⁰ Art. 9 § 1 k.k.

²¹ Zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2022 r., sygn. akt I KK 145/22, Legalis nr 2853743.

a wskazane przez ustawodawcę „godzenie się” odróżniające zamiar ewentualny od świadomej nieumyślności (art. 9 § 2 k.k.) nie powinno być utożsamiane z samą świadomością jakiegokolwiek możliwości realizacji znamion typu czynu zabronionego, albowiem wyraża dodatkową kwalifikację strony podmiotowej, z uwagi na którą można zachowanie sprawcy potraktować jako zachowanie umyślne²².

W uzasadnieniu projektu wskazano, że przyjęcie takiej konstrukcji art. 173a k.k. nakazywać by miało sądowi orzekającemu w sprawie stwierdzenie działania sprawcy w warunkach umyślności niejako automatycznie, po ustaleniu, że sprawca kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości, odurzenia lub pomimo nieposiadania uprawnień albo ich cofnięcia. Tymczasem stwierdzenie umyślności jako postaci strony podmiotowej działania sprawcy wymaga każdorazowo wykazania wspomnianych wcześniej elementów kognitywnych i wolicjonalnych charakteryzujących, czy to zamiar bezpośredni, czy to zamiar ewentualny. Zamiar sprawcy nie może być przecież dorozumiany, ale musi być pewny, udowodniony²³.

Przyjmując, że sprawca „zabójstwa drogowego”, który działa „nie licząc się ze skutkami swojego czynu” wypełnia element kognitywny obu typów umyślności (w uproszczeniu ma świadomość działania na rzecz naruszenia dobra prawnego), to jednak tak sformułowany element wolicjonalny (opis nastawienia sprawcy wobec przewidywanego ryzyka naruszenia dobra prawnego) zdaje się wskazywać na konstrukcję wyłącznie zamiaru ewentualnego. Konsekwentnie, w przypadku sprawcy, który prowadziłby pojazd w warunkach wskazanych w art. 173a k.k., liczył się z możliwością spowodowania śmierci człowieka i chciał ją spowodować, mielibyśmy do czynienia z koniecznością kwalifikacji tego zachowania z art. 148 § 1 k.k., tj. jako zbrodni zabójstwa o dolnym zagrożeniu karnym na poziomie 10 lat pozbawienia wolności. W konsekwencji zamiar bezpośredni, który wskazuje na wyższy stopień winy w rozumieniu dyrektyw wymiaru kary z art. 53 § 1 k.k., prowadziłby do obniżenia zagrożenia karnego dla sprawcy, co stanowi nieakceptowalną niespójność systemową.

Pozostając jednak przy wykładni art. 173a k.k. wskazującej na przyjęcie w jego treści szczególnego opisu zamiaru ewentualnego, należy wskazać, że już obecnie tego rodzaju zachowanie podlegałoby kwalifikacji prawnej właśnie z art. 148 § 1 k.k. (umyślne zabójstwo z zamiarem ewentualnym), a nie jako wypadek drogowy ze

²² Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2022 r., sygn. akt IV KK 662/21, Legalis nr 2761723.

²³ Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. akt III KK 164/23, Prok. i Pr. 2023 nr 11, poz. 1.

skutkiem śmiertelnym z art. 177 § 2 k.k. Słusznie wskazuje się w doktrynie, że dla przyjęcia realizacji znamion tego ostatniego czynu zabronionego należy ustalić, że prawdopodobieństwo spowodowania opisanego wypadku było obiektywnie rozpoznawalne, lecz sprawca na skutek niedochowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach popełnił błąd, który skutkowało tym, że podjął się zachowania, którego następstwem był wypadek²⁴. Całościowa ocena zachowania sprawcy, prowadząca do udowodnienia zamiaru ewentualnego po jego stronie zmienia kwalifikację prawną. Istnienie zamiaru zabójstwa może zostać ustalone na podstawie analizy najbardziej uchwytnych, widocznych elementów zachowania się sprawcy – w zależności od rodzaju stworzonej przez kierującego pojazdem mechanicznym sytuacji drogowej, wynikającej z naruszenia podstawowych zasad ruchu drogowego, ze świadomością wysokiego prawdopodobieństwa zaistnienia negatywnych skutków, którym sprawca nie stara się przeciwdziałać, możliwe jest np. uznanie, że potrącenie człowieka ze skutkiem śmiertelnym na przejściu dla pieszych, stanowi zbrodnię zabójstwa popełnionego w formie zamiaru ewentualnego (art. 148 § 1 k.k.), a nie wypadek komunikacyjny określony w art. 177 § 2 k.k.²⁵.

Jeżeli jednak sprawca nie obejmuje swoją świadomością możliwości spowodowania śmierci człowieka albo nie chce takiego skutku lub na taki skutek się nie godzi, to nie sposób mówić o popełnieniu ww. przestępstwa umyślnie, zarówno przy kwalifikacji z obecnego art. 148 § 1 k.k., jak i przy proponowanym art. 173a k.k.

Konkludując powyższe, proponowana zmiana przepisów, nawet uwzględniając dookreślenie sposobu działania sprawcy ujętego w obecnym kształcie jako „nieliczenie się ze skutkami swojego czynu”, nie doprowadzi do osiągnięcia skutku zamierzonego w uzasadnieniu projektu. Nie usunie bowiem wątpliwości kwalifikacyjnych i problemów orzeczniczych natury nie tylko dowodowej w zakresie określenia zamiaru sprawców przestępstw kwalifikowanych następstwami nieprawidłowego kierowania pojazdami w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym.

W kontekście analizy strony przedmiotowej proponowanego art. 173a k.k. należy zwrócić uwagę na rezygnację w treści tego przepisu z dookreślenia okoliczności czynności sprawczej w postaci naruszenia zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, co jest elementem typu czynu zabronionego z art. 177 § 2 k.k. w zw. z art. 177 § 1 k.k. Co istotne, w obowiązującym

²⁴ P. Zakrzewski, [w:] Kodeks karny. Komentarz, red. J. Majewski, Warszawa 2024, art. 177, SIP Lex.

²⁵ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II AKa 281/17, OSAW 2018/1/372, zob. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2023 r., sygn. akt II AKa 114/22, Lex nr 3520822.

brzmieniu tego ostatniego przepisu sprawca powoduje wypadek nieumyślnie, wskutek naruszenia ww. zasad, które samo ma charakter umyślny, bądź nawet nieumyślny. Umyślne naruszenie zasad bezpieczeństwa np. w ruchu drogowym kwalifikowane jest jako świadome postąpienie wbrew zakazom i nakazom obowiązującym w ruchu drogowym, a nieumyślne naruszenie zasad bezpieczeństwa może polegać na dokonaniu manewru błędnego (ale nie zabronionego) w określonej sytuacji drogowej²⁶.

Rezygnacja z ww. okoliczności czynności sprawczej oznacza, że okoliczność poruszania się przez sprawcę „zabójstwa drogowego” zgodnie z zasadami bezpieczeństwa w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym jest – co do zasady – nierelevantna dla jego odpowiedzialności, co również może budzić wątpliwości z perspektywy wspomnianej wcześniej dyrektywy proporcjonalności proponowanego przepisu karnego na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie zmienia tej oceny wskazanie na działanie sprawcy w warunkach „nieliczenia się ze skutkami swojego czynu”.

W przypadku art. 177 § 1 i 2 k.k. wobec posłużenia się przez ustawodawcę tą okolicznością czynności sprawczej jest jasne, że to wspomniane naruszenie zasad bezpieczeństwa prowadzi do „spowodowania” wypadku. Przy tak skonstruowanych znamionach w przypadku proponowanego art. 173a k.k. karalny skutek w postaci śmierci człowieka zdaje się być „powodowany” samym prowadzeniem pojazdu przez sprawcę w warunkach opisanych w tym przepisie. Tym samym treść tego przepisu pozwala hipotetycznie przypisać odpowiedzialność kierującemu nieposiadającemu uprawnień do prowadzenia pojazdu, który porusza się nim w sposób bezpieczny, zgodny z zasadami bezpieczeństwa w ruchu lądowym i bierze udział np. w wypadku drogowym spowodowanym przez innego kierującego, w którym ginie pasażer jego pojazdu. Na gruncie proponowanego przepisu nie jest jasne, czy kierowca prowadzący pojazd w warunkach 173a k.k. spowodował w rozumieniu tego przepisu śmierć człowieka (zwiększając abstrakcyjnie ryzyko wypadku drogowego wobec kierowania pojazdem bez posiadania stosownych uprawnień i „nie licząc się ze skutkami swojego czynu”), chociaż nie był sprawcą tego konkretnego zdarzenia drogowego. O ile wątpliwości te mogą zostać rozstrzygnięte w orzecznictwie, to jednak powinny one zostać usunięte już na etapie projektowania zmian ustawowych.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 2024 r., sygn. akt V KK 24/24, Prok. i Pr. 2024 nr 10, poz. 8.

Pozostając przy treści znamion strony przedmiotowej typu czynu zabronionego z art. 173a k.k. w korelacji z treścią uzasadnienia projektowanych zmian, należy dodatkowo wskazać, że w takiej treści przepis ten nie znalazłby zastosowania do jednego z dwóch wypadków opisanych w uzasadnieniu (wypadek „na autostradzie A1”), którego sprawca (zgodnie z informacjami pochodzącymi z opublikowanego listu gończego²⁷) nie prowadził pojazdu w stanie nietrzeźwości lub odurzenia, ani bez posiadania uprawnień do kierowania danym pojazdem.

Niezależnie od propozycji wprowadzenia nowego typu czynu zabronionego w art. 173a k.k. projekt zakłada również zmianę treści art. 178a § 1 k.k. poprzez rozszerzenie dotychczasowej normy sankcjonowanej tegoż przepisu o „prowadzenie bez wymaganych uprawnień albo pomimo cofnięcia uprawnień pojazd mechaniczny w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym”. Proponowana w projekcie treść przepisu art. 178a § 1 k.k. jest językowo błędna i wymaga w tym zakresie modyfikacji. Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na pozostałe konsekwencje tej zmiany. Niestosowanie się do decyzji właściwego organu o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami i prowadzenie pojazdu mechanicznego na drodze publicznej, już teraz stanowi przestępstwo z art. 180a k.k. – projektowana zmiana w tym zakresie prowadziłaby zatem do *superfluum* ustawowego.

Jednocześnie zaś proponowane jest objęcie kryminalizacją także zachowania, które (próbując odtworzyć właściwą językowo treść przepisu) polegać by miało na prowadzeniu pojazdu bez wymaganych uprawnień. Jak już wskazano, decyzja kryminalizacyjna ma swój wymiar naukowy, jak i polityczny. Nie może jednak pozostawać w oderwaniu od systemowych uwarunkowań, a w szczególności zaś nie może zostać podjęta z pominięciem wspomnianych już zasad konstytucyjnych w postaci zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady proporcjonalności w zakresie poszanowania i ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Z tej pierwszej wywodzi się również zasadę lojalności państwa względem obywateli, która wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego

²⁷ List gończy wydany przez prokuratora Prokuratury Okręgowej w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 29 września 2023 r., sygn. akt 3028-1.Ds.70.2023 opublikowany pod adresem: www.gov.pl/attachment/7f0be37a-a8ac-46b5-9ada-065bd89f4019.

działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”²⁸.

Przenosząc powyższe na grunt zmian proponowanych w omawianym projekcie, należy wskazać, że zaproponowana zmiana zmierza m.in. do radykalnej modyfikacji zagrożenia karnego związanego np. z prowadzeniem pojazdu mechanicznego „bez wymaganych uprawnień” na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu. Zachowanie to stanowi obecnie jedynie wykroczenie podlegające karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 1500 złotych ²⁹. Proponowane zmiany uznają tego typu zachowanie za występki zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 3.

W art. 42 ust. 1 Konstytucji RP przewidziano obowiązek typizowania czynów zabronionych w ustawie. Każda realizacja tego obowiązku prowadzi do (częstokroć słusznego) ograniczenia praw i wolności obywatelskich, a tym samym podlega ocenie z perspektywy dyrektyw art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³⁰. O ile da się odtworzyć z uzasadnienia projektu, że zmiana ta ma zmierzać do ochrony dóbr enumerowanych w tym przepisie (np. bezpieczeństwa lub porządku publicznego), to nie wykazano tam, aby proponowane zmiany były konieczne, adekwatne i proporcjonalne w stopniu wymaganym przywołanym wzorcem konstytucyjnym ³¹. Brak szczegółowego uzasadnienia w tym zakresie naraża decyzję o tak znaczącej zmianie zagrożenia karnego na zarzut dowolności w ograniczaniu praw i wolności konstytucyjnych. Nie wydaje się wystarczające poprzestanie na wskazaniu (niestety bez przedstawienia danych statystycznych), jakoby „zjawisko jazdy bez wymaganych uprawnień i powodowania wypadku drogowego w niewielkim stopniu dotyczyło kierowców, którzy prawa jazdy nigdy nie mieli albo im je cofnięto i wsiadają za kierownicę by np. sprawdzić czy poćwiczyć swoje umiejętności. Najczęściej mamy tu do czynienia z sytuacją, w której to kierowca traci uprawnienia za wykroczenie drogowe, tj. jazdę w stanie nietrzeźwości, przekroczenia prędkości”.

Zmiany proponowane w art. 178a § 4 i 6 k.k. stanowią konsekwencję wprowadzenia nowych typów występków oraz zbrodni i są wyrazem naturalnej potrzeby rozbudowania dotychczasowej regulacji zaostrzającej odpowiedzialność karną części sprawców przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji o te nowe typy

²⁸ Zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29.

²⁹ Art. 94 § 1 k.w.

³⁰ K. Wojtyczek, Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania [w:] „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, z. 2, s. 33.

³¹ Ibid.

czynów zabronionych. Zasadność wprowadzenia tej zmiany zależy od oceny zasadności zmian proponowanych wcześniej (wprowadzenia art. 173a k.k. oraz zmiany treści art. 178a § 1 k.k.).

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

Według danych Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu (ETSC) spośród państw objętych projektem *The Road Safety Performance Index* (państwa członkowskie UE, Izrael, Norwegia, Serbia, Szwajcaria, Wielka Brytania) najniższa liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych na milion mieszkańców w 2023 r. miała miejsce w Norwegii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. W latach 2013-2023 największy spadek liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych odnotowano, poza Polską, w Luksemburgu, Norwegii i na Litwie, jednak w Polsce i na Litwie liczba ta w 2023 r. nadal pozostawała powyżej średniej dla całej UE³².

W powyższych państwach realizowano strategię mające na celu zmniejszenie śmiertelności na drogach, jednak w żadnym z powyższych państw³³ w ostatnich latach nie wprowadzono zasadniczych zmian przepisów karnych sankcjonujących spowodowanie wypadku ze skutkiem śmiertelnym w wyniku naruszenia przepisów ruchu drogowego³⁴.

³² *18th Annual Road Safety Performance Index (PIN Report)*, 19.06.2024, <https://etsc.eu/18th-annual-road-safety-performance-index-pin-report/>.

³³ W Luksemburgu w 2017 r. rząd przedłożył projekt wprowadzenia do kodeksu karnego czynu zakazanego umyślnego narażenia na niebezpieczeństwo innych osób, jednak proces legislacyjny dla tego projektu nie został zakończony. Projektowane przepisy zakładają wprowadzenie kary pozbawienia wolności od jednego miesiąca do 3 lat i grzywny w wysokości od 500 euro do 5000 euro, lub tylko jednej z tych kar, za bezpośrednie narażenie innej osoby na ryzyko śmierci lub uszkodzenia ciała o takim charakterze, że może spowodować trwałe okaleczenie lub kalectwo, poprzez wyraźne umyślne naruszenie szczególnego obowiązku zachowania ostrożności lub bezpieczeństwa nałożonego przez ustawę lub rozporządzenie. Informacje o procesie legislacyjnym: *Projet de loi portant 1) introduction en droit luxembourgeois de l'infraction de la mise en danger délibérée d'autrui; 2) modification du Code pénal; 3) modification du Code de procédure pénale*, <https://www.chd.lu/en/dossier/7204>.

³⁴ W międzynarodowych raportach z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego wymienia się szereg czynników i działań podejmowanych przez poszczególne państwa, poza systemem sankcji, determinujących poziom bezpieczeństwa na drogach, w tym m.in. poziom egzekwowalności przepisów, zachowania kierowców i bezpieczeństwo dróg; *Ranking EU Progress on Road Safety. 18th Road Safety Performance Index (PIN) Report*, June 2024, <https://etsc.eu/wp-content/uploads/ETSC-18th-PIN-Annual-Report-DIGITAL-V3.pdf>; *Road Safety Annual Report 2023*, ITF, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8654c572-en.pdf?expires=1731057334&id=id&accname=guest&checksum=5852B4650657F4B6094689AA287E65DF>; *How Traffic Law Enforcement Can Contribute to Safer Roads (PIN Flash 42)*, March 2022, https://etsc.eu/wp-content/uploads/ETSC_PINFLASH42_v2TH_JC_FINAL_corrected-060522.pdf; *Global status report on road safety 2023*, WHO, <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/375016/9789240086517-eng.pdf?sequence=1>; publikacje Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu, <https://etsc.eu/category/publications/>.

Zmiany takie wprowadzono natomiast w innych państwach europejskich, m.in. we Włoszech w 2016 r., gdzie do kodeksu karnego³⁵ wprowadzono czyn zabroniony polegający na spowodowaniu wypadku ze skutkiem śmiertelnym przez kierującego pojazdem silnikowym z naruszeniem przepisów ruchu drogowego. Zgodnie z art. 589-bis kodeksu karnego (Księga 2, Tytuł, Rozdział I: Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu) kto w sposób zawiniony powoduje śmierć człowieka, naruszając przepisy o ruchu drogowym, żegludze morskiej lub śródlądowej, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 7. Podwyższenie kary do wymiaru od 8 do 12 lat pozbawienia wolności następuje w wypadku spowodowania śmierci człowieka, jeśli sprawca był w stanie upojenia alkoholowego (znacznej ilości alkoholu – powyżej 1,5 g/L) lub zmian psychofizycznych wynikających z zażycia środków odurzających lub psychotropowych. Tej samej karze podlega zawodowy kierowca samochodów przewożących osoby (więcej niż 8 osób bez kierowcy) albo dużych samochodów przewożących przedmioty, który prowadząc pod wpływem alkoholu (średnia ilość alkoholu, między 0,81 a 1,5 g/l) powoduje w sposób zawiniony śmierć człowieka. W przypadku kierowców niezawodowych czyn taki zagrożony jest karą od 5 do 10 lat pozbawienia wolności.

Ponadto zagrożenie karą od 5 do 10 lat pozbawienia wolności za spowodowanie w sposób zawiniony śmierci człowieka przewidziano w sytuacji, gdy kierowca:

- w terenie zabudowanym przekracza dwukrotnie dopuszczalną prędkość (nie mniej niż 70 km/h), albo poza terenem zbudowanym porusza się z prędkością większą niż 50 km/h w porównaniu z dopuszczalną;
- przejeżdża przez skrzyżowanie na czerwonym świetle albo porusza się po niewłaściwej stronie drogi;
- zmienia kierunek jazdy na skrzyżowaniach, zakrętach lub progach zwalniających lub w ich pobliżu albo wyprzedza inny pojazd na przejściu dla pieszych lub linii ciągłej.

Powyższe kary ulegają zaostrzeniu, jeżeli czyn został popełniony przez osobę nieposiadającą prawa jazdy lub przez osobę, której prawo jazdy zostało zawieszone lub odebrane, lub jeżeli pojazd jest własnością sprawcy i nie posiada obowiązkowego ubezpieczenia. Jeżeli zdarzenie nie jest wyłącznie konsekwencją działania lub zaniechania sprawcy, kara ulega obniżeniu maksymalnie o połowę. Z kolei, jeżeli

³⁵ *Codice Penale*, GU n.251 del 26-10-1930, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1930-10-19;1398>.

kierujący powoduje śmierć więcej niż jednej osoby lub śmierć jednej lub więcej osób i obrażenia ciała jednej lub więcej osób, jako karę za ten czyn orzeka się karę orzeczoną wobec tego sprawcy za najpoważniejsze z popełnionych przez niego naruszeń, zwiększoną maksymalnie trzykrotnie, przy czym kara ta nie może przekroczyć 18 lat. Ponadto zgodnie z art. 589-ter kara zostaje zwiększona od jednej trzeciej do dwóch trzecich, ale w żadnym wypadku nie może być krótsza niż 5 lat, jeżeli kierowca ucieknie z miejsca zdarzenia³⁶.

Jednocześnie w przypadku skazania kierowcy za przestępstwa określone w art. 589-bis przewidziano dodatkowe sankcje administracyjne w kodeksie drogowym³⁷, a mianowicie utratę prawa jazdy oraz zakaz uzyskania nowego prawa jazdy przed upływem określonego czasu od jego utraty, przy czym jego długość uzależniona jest od kategorii popełnionego czynu. Na przykład w przypadku skazania za przestępstwo spowodowania śmierci człowieka, jeśli sprawca był pod wpływem alkoholu lub środków odurzających/psychotropowych, sprawca nie może uzyskać nowego prawa jazdy przed upływem 15 lat od jego utraty i okres ten ulega przedłużeniu do 20 lat, jeśli sprawca był uprzednio skazany za przestępstwo prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu, a nawet do 30 lat, jeśli zbiegł z miejsca zdarzenia.

W Niemczech, w odpowiedzi na rosnący problem nielegalnych wyścigów samochodowych, w 2017 r. wprowadzono do kodeksu karnego §315d, zgodnie z którym³⁸ (ust. 1) kto w ruchu drogowym (pkt 1) organizuje lub przeprowadza niedozwolony wyścig pojazdów mechanicznych, (pkt 2) uczestniczy jako kierowca pojazdu mechanicznego w niedozwolonym wyścigu pojazdów mechanicznych lub (pkt 3) prowadzi pojazd mechaniczny z niedozwoloną prędkością oraz w sposób rażąco nieuporządkowany i lekkomyślny w celu osiągnięcia jak największej prędkości, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2 albo karze grzywny. Zgodnie z §315d ust. 2 kodeksu karnego kto zagraża życiu lub zdrowiu innej osoby lub mieniu

³⁶ A. Kosieradzka-Federczyk, *Zabójstwo drogowe w prawie włoskim (rozwiązania podstawowe)*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2021, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2022/01/IWS_Kosieradzka-Federczyk-A._Zabojstwo-drogowe-w-prawie-wloskim-rozwiazania-podstawowe.pdf; Ł. Pohl, P. Banaszak-Grzechowiak, M. Galiński, *Zabójstwa drogowe (problematyka odrębnej typizacji w wybranych zagranicznych systemach prawa karnego oraz zagadnienie zasadności odrębnej typizacji w polskim prawie karnym) – raport ad hoc na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2024/10/2024_PrawoKiK_L_Pohl_i_in_Zabojstwa_drogowe.pdf..

³⁷ *Codice della strada*, GU n.114 del 18-05-1992 - Suppl. Ordinario n. 74, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1992-04-30;285!vig=>.

³⁸ *German Criminal Code (Strafgesetzbuch – StGB)*, Federal Law Gazette I, p. 3322, ze zm. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html.

o znacznej wartości w przypadkach, o których mowa w §315 d ust.1 pkt 2 lub 3, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5 lub karze grzywny. Natomiast §315d ust. 5 kodeksu karnego przewiduje, że jeżeli sprawca spowoduje śmierć lub poważny uszczerbek na zdrowiu innej osoby lub uszczerbek na zdrowiu dużej liczby osób w wyniku przestępstwa, o którym mowa w ust. 2, podlega karze pozbawienia wolności od 1 roku do lat 10, a w mniej poważnych przypadkach karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5. Ponadto w przypadku popełnienia powyższych czynów zabronionych możliwa jest konfiskata pojazdu zgodnie z §315f kodeksu karnego, a także orzeczenie utraty prawa jazdy, zgodnie z § 69 kodeksu karnego³⁹.

Poza wprowadzeniem odpowiedzialności karnej za organizowanie oraz udział w nielegalnych wyścigach pojazdów silnikowych, w Niemczech zmianie uległa praktyka orzecznicza sądów w zakresie kwalifikacji czynu. Po raz pierwszy w niemieckim orzecznictwie w 2017 r. sąd skazał sprawcę wypadku drogowego za zabójstwo⁴⁰.

We Francji toczą się obecnie prace nad nowelizacją kodeksu karnego⁴¹, przewidującą m.in. wprowadzenie czynu zabronionego zabójstwa drogowego. Dotychczas we francuskim kodeksie obowiązuje kwalifikowana odmiana nieumyślnego spowodowania śmierci człowieka przez kierowcę lądowego pojazdu silnikowego, zagrożona, zgodnie z art. 221-6-1 kodeksu karnego⁴², karą 5 lat pozbawienia wolności i grzywną w wysokości 75 000 euro. Wymiar kary pozbawienia wolności zostaje podwyższony do 7 lat i grzywny w wysokości 100 000 euro w sytuacji, gdy kierowca: dopuścił się oczywistego, umyślnego naruszenia szczególnego obowiązku zachowania ostrożności lub bezpieczeństwa przewidzianego przez prawo; był pod wpływem alkoholu lub środków odurzających lub odmówił poddania się kontroli w celu ustalenia, czy prowadził samochód pod ich wpływem; nie posiadał prawa jazdy lub zostało ono anulowane, unieważnione, zawieszone lub zatrzymane; przekroczył maksymalną dopuszczalną prędkość o 50 km/h lub więcej; wiedząc, że spowodował wypadek, nie zatrzymał się i tym samym próbował uniknąć odpowiedzialności karnej lub cywilnej. Jeśli nieumyślnego spowodowania śmierci dopuszczono się przy

³⁹ Ł. Pohl, P. Banaszak-Grzechowiak, M. Galiński, *Zabójstwa drogowe...op.cit.*

⁴⁰ K.Schmoller, *New Developments in Distinguishing Between Intent and Negligence*, "Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2021, zeszyt 2, https://www.czpk.pl/dokumenty/zeszyty/2021/zeszyt2/Schmoller_2021.2.pdf.

⁴¹ Informacje o procesie legislacyjnym: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/homicide_lutte_violence#-DEPOT.

⁴² Code pénal, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/.

wystąpieniu dwóch lub więcej powyższych okoliczności, wymiar kary pozbawienia wolności zostaje podwyższony do 10 lat pozbawienia wolności.

Proponowane zmiany francuskiego kodeksu karnego (w wersji z lipca 2024 r.⁴³) przewidują m.in. wprowadzenie czynu zabronionego zabójstwa drogowego (*homicide routier*), czyli spowodowania przez kierowcę lądowego pojazdu silnikowego śmierci innej osoby poprzez wyraźne umyślne naruszenie szczególnego obowiązku ostrożności lub bezpieczeństwa nałożonego przez ustawę lub rozporządzenie, które zagrożone jest karą 7 lat pozbawienia wolności i grzywny w wysokości 100 000 euro. Spowodowanie przez kierowcę mechanicznego pojazdu lądowego śmierci innej osoby kwalifikuje się jako zabójstwo drogowe przez narażenie na niebezpieczeństwo w następujących okolicznościach:

- kierowca był pod wpływem alkoholu lub środków odurzających lub odmówił poddania się kontroli w celu ustalenia, czy prowadził samochód pod ich wpływem;
- kierowca nie posiadał prawa jazdy lub zostało ono anulowane, unieważnione, zawieszone lub zatrzymane;
- kierowca przekroczył maksymalną dopuszczalną prędkość o 30 km/h lub więcej;
- kierowca wiedząc, że spowodował wypadek, nie zatrzymał się i tym samym próbował uniknąć odpowiedzialności karnej lub cywilnej lub nie udzielił pomocy osobie znajdującej się w niebezpieczeństwie.

Kara ma być podniesiona do 10 lat pozbawienia wolności i grzywny w wysokości 150 000 euro, jeżeli zabójstwo drogowe przez narażenie na niebezpieczeństwo zostało popełnione przy wystąpieniu dwóch lub więcej powyższych okoliczności⁴⁴.

Ponadto projekt przewiduje, że osoby winne zabójstwa drogowego będą podlegać karom dodatkowym, w tym m.in. zawieszeniu prawa jazdy na okres do 5 lat i unieważnieniu prawa jazdy, z zakazem ubiegania się o nowe prawo jazdy przez maksymalnie 10 lat. Karą dodatkową może być również konfiskata pojazdu użytego przez skazanego do popełnienia przestępstwa, jeżeli skazany jest właścicielem pojazdu lub jeżeli właściciel pojazdu udostępnił go skazanemu, wiedząc, że skazany był pod wyraźnym wpływem alkoholu lub środków odurzających lub nie posiadał prawa jazdy lub zostało ono anulowane, unieważnione, zawieszone lub zatrzymane. Konfiskacie będą mogły również podlegać pojazdy należące do osoby skazanej, a nie będące użyte do popełnienia przestępstwa.

⁴³ Proposition de loi, n° 157, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/I17b0157_proposition-loi#.

⁴⁴ Ł. Pohl, P. Banaszak-Grzechowiak, M. Galiński, *Zabójstwa drogowe...op.cit.*

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projekt będzie oddziałował na następujące podmioty:

- kierowcy powodujący wypadki drogowe, w tym ze skutkiem śmiertelnym, prowadzący pojazd pod wpływem alkoholu (w 2023 r. odnotowano 1 331 wypadków spowodowanych przez nietrzeźwych kierowców⁴⁵, w tym 189 wypadków śmiertelnych⁴⁶) lub środków odurzających (w 2023 r. odnotowano 96 wypadków spowodowanych przez kierowców pod wpływem innego środka, w tym 39 wypadków śmiertelnych) – radykalne zwiększenie kar za spowodowanie wypadku ze skutkiem śmiertelnym – od 12 lat pozbawienia wolności aż do kary dożywocia;
- osoby kierujące pojazdem mechanicznym bez wymaganych uprawnień⁴⁷ (w 2023 r. 41,6 tys. kierowców popełniających to wykroczenie⁴⁸ oraz 1 155 spowodowanych wypadków⁴⁹) – tego typu postępowanie zostanie postawione na równi z prowadzeniem pojazdu pod wpływem alkoholu lub środków odurzających i analogicznie karane – zarówno w zakresie kar za prowadzenie pojazdu bez wymaganych uprawnień, jak i w sytuacji spowodowania wypadku (przestępstwo o zaostrożonej karalności) czy wypadku ze skutkiem śmiertelnym (kara od 12 lat pozbawienia wolności do nawet dożywocia); ponadto sąd obligatoryjnie decyduje w takiej sytuacji o przepadku pojazdu, dotkliwość kary będzie więc zależna również od wartości pojazdu;
- rodziny ww. kierowców i inni użytkownicy zabezpieczonych na poczet przepadku pojazdów – utrata możliwości użytkowania pojazdów i strata finansowa mimo braku popełnienia przez te osoby przestępstwa;

⁴⁵ W tym 825 wypadków spowodowanych przez kierowców samochodów osobowych. W odniesieniu do ogólnej liczby wypadków spowodowanych przez kierujących, kierujący pod działaniem alkoholu stanowili 7%.

⁴⁶ *Wypadki drogowe w Polsce w 2023 roku*, Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, Warszawa 2024, <https://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html#search>. Liczba ujawnionych w kontrolach trzeźwości kierujących pojazdami, którzy naruszyli art. 178a Kodeksu karnego (prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego) w 2023 r. wyniosła 49 708 osób – *Tamże*, s. 70.

⁴⁷ Projektodawcy ujmują łącznie osoby prowadzące pojazd bez posiadanych uprawnień i osoby z cofniętymi uprawnieniami do kierowania pojazdem, podczas gdy obecnie ta druga kategoria kierowców jest już objęta przepisami Kodeksu karnego (art. 180a). Wątpliwości dotyczące tej kwestii omówiono szerzej w punkcie II niniejszej opinii.

⁴⁸ Obecnie działanie takie jest wykroczeniem (z art. 94 §1 Kodeksu wykroczeń), a nie przestępstwem i nie jest odnotowywane w Krajowym Systemie Informacji Policji. Przedstawione statystyki pochodzą z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji prowadzonego Biuro Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji.

⁴⁹ W których zginęło 181 osób, a 1 328 osoby zostały ranne.

- sądy – zwiększenie liczby prowadzonych spraw spowodowane rozszerzeniem katalogu surowiej karanych sprawców wypadków drogowych; konieczność wydawania postanowień o przepadku pojazdu lub wyceny jego równowartości w większej liczbie przypadków; potencjalnie zwiększona liczba apelacji i skarg w tych sprawach;
- Policja – zwiększenie liczby spraw dotyczących tymczasowego zajęcia pojazdów (zabezpieczenia na rzecz przepadku), w tym potrzeba organizacji przechowywania większej liczby zabezpieczonych pojazdów⁵⁰;
- prokuratorzy (5 796 osób⁵¹) – zwiększenie liczby wydawanych postanowień o zabezpieczeniu majątkowym pojazdów;
- naczelnicy urzędów skarbowych (400 osób⁵²) – konieczność wykonywania większej liczby orzeczeń o przepadku pojazdu⁵³;
- Służba Więzienna – potencjalne zwiększenie liczby osadzonych (w tym uzależnionych) i dłuższe terminy wyroków sprawców przestępstw określonych w projektowanym art. 173a.

Proponowane zmiany mogą pośrednio oddziaływać również na:

- wszystkich kierowców pojazdów mechanicznych – wyższa kara za wyszczególnione przestępstwa może potencjalnie ograniczyć podejmowanie przez nich decyzji o kierowaniu pojazdu pod wpływem alkoholu czy środków odurzających lub bez wymaganych uprawnień;
- innych użytkowników dróg (czyli *de facto* całe społeczeństwo) potencjalnie zagrożonych udziałem w wypadku spowodowanym przez nietrzeźwego/odurzonego/nieposiadającego uprawnień kierowcę – projektowana ustawa może ograniczyć liczbę tego typu wypadków oraz zmniejszyć liczbę poszkodowanych i ponoszone przez nich koszty finansowe i emocjonalne;

⁵⁰ Zajęte pojazdy są przechowywane na placach lub parkingach należących do Policji albo parkingach prowadzonych przez podmioty gospodarcze, z którymi Policja ma podpisane stosowne umowy.

⁵¹ Dane otrzymane z Prokuratury Krajowej.

⁵² <https://www.e-pity.pl/lista-urzedow-skarbowych>.

⁵³ Dzieje się to na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Naczelnik urzędu skarbowego dokonuje sprzedaży:

- w drodze licytacji publicznej;
- po cenie oszacowania podmiotom prowadzącym działalność handlową;
- przekazując do sprzedaży podmiotom prowadzącym sprzedaż komisową tego rodzaju ruchomości;
- w drodze przetargu ofert;
- z wolnej ręki.

Zob. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wyjasniamy-przepisy-dotyczace-konfiskaty-pojazdow>.

- poszkodowanych w wypadkach drogowych spowodowanych przez kierowców użytkujących pojazdy bez wymaganych uprawnień – zwiększenie poczucia sprawiedliwości, że tego typu wypadki traktowane są na równi z wypadkami spowodowanymi przez nietrzeźwych i odurzonych kierowców.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Projekt ustawy nie zawiera informacji na temat poddania go konsultacjom społecznym.

Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, w dniu 5 listopada 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (SN, KRS, PG, KRRP, NRA, RDS, KCPU i Lewiatan).

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Przy założeniu, że w efekcie przyjęcia projektowanego podwyższenia kar dla sprawców wypadków drogowych dojdzie do ograniczenia liczby tego typu zdarzeń, ograniczone zostałyby jednocześnie koszty ponoszone z tego tytułu przez państwo i społeczeństwo. Trzeba jednak zaznaczyć, że nie ma dostępnych danych potwierdzających istnienie bezpośredniego wpływu zaostrzenia sankcji na spadek liczby wypadków. W literaturze wskazuje się natomiast na złożoność tej problematyki, akcentując konieczność podejmowania działań systemowych w celu zmiany zachowań kierowców, które obejmowałyby m.in. zwiększenie liczby punktów kontroli trzeźwości, edukację kierowców, kampanie medialne skierowane zarówno do kierowców, jak i innych użytkowników dróg, a także działań mających na celu poprawę w zakresie egzekwowania przepisów⁵⁴.

Zarazem warto podkreślić, że na podstawie analizy wieloletnich trendów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce (patrz pkt I OSR) można założyć, że w kolejnych latach, nawet bez przyjęcia proponowanych w projekcie przepisów, ale z zachowaniem obecnych środków profilaktyki, w tym utrzymaniem poziomu kontroli drogowych, będzie dochodziło do dalszego zmniejszania się liczby wypadków.

⁵⁴ Zob. R. Fisa, M. Musukuma, M. Sampa i in., *Effects of interventions for preventing road traffic crashes: an overview of systematic reviews*, BMC Public Health, nr 22 (513), 2022, <https://doi.org/10.1186/s12889-021-12253-y>. Zob. również P. Martinez, J. Joseph, J. I. Nazif-Munoz, *The absence of data on driving under the influence of alcohol in road traffic studies: a scoping review of non-randomized studies with vote counting based on the direction of effects of alcohol policies*, Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy, nr 18 (46), 2023, <https://doi.org/10.1186/s13011-023-00553-y>.

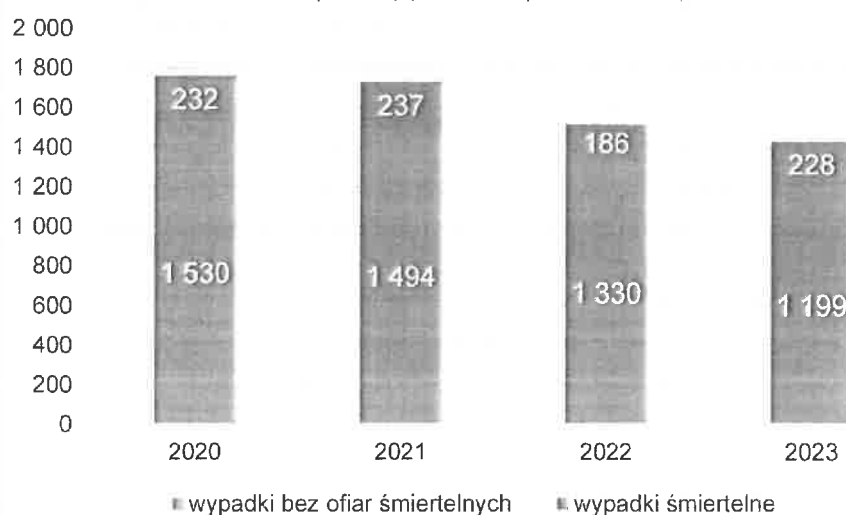
Podjęcie systemowych działań w tym zakresie jest o tyle istotne, że nawet nieznaczne ograniczenie liczby wypadków może mieć wymierny, pozytywny wpływ na sektor finansów publicznych. Szacuje się bowiem, że koszt społeczno-ekonomiczny wypadków drogowych wynosi około 2% produktu krajowego brutto, czyli w przypadku Polski, w 2023 r. był to koszt ok. 68 mld zł⁵⁵. Obejmuje on koszty medyczne (np. koszty transportu do szpitala, koszty związane z leczeniem szpitalnym), koszty związane ze stratami produkcyjnymi, koszty ludzkie, koszty związane z uszkodzeniem mienia (głównie pojazdów), koszty administracyjne (np. policji, straży pożarnej, ubezpieczenia), inne koszty (np. koszty pogrzebu)⁵⁶. Należy również uwzględnić koszty w postaci wypłaty świadczeń w postaci rent powypadkowych czy rent rodzinnych dla rodzin ofiar. W opracowaniu z 2018 r. podsumowującym łącznie koszty wypadków i kolizji w Polsce wskazano, że koszt jednostkowy ofiary śmiertelnej należy szacować na 2,4 mln zł; koszt jednostkowy ofiary ciężko rannej – 3,3 mln zł; koszt jednostkowy ofiary lekko rannej – 48,2 tys. zł; koszt jednostkowy wypadku drogowego – 1,4 mln zł; koszt jednostkowy kolizji drogowej – 26,7 tys. zł⁵⁷. Mając na uwadze te dane oraz informację na temat liczby wypadków powodowanych przez kierowców pod wpływem alkoholu lub środka odurzającego (zob. wykres nr 1), należy uznać, że chociażby częściowe ograniczenie liczby wypadków poprzez zmianę funkcjonujących przepisów będzie powodowało odczuwalne pozytywne skutki finansowe. Co prawda, liczba tego typu zdarzeń spada, jednakże sytuacja nadal wymaga wieloaspektowej interwencji.

⁵⁵ Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie skorygowanego szacunku produktu krajowego brutto za 2023 rok, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/informacja-glownego-urzedu-statystycznego-w-sprawie-skorygowanego-szacunku-produktu-krajowego-brutto-za-2023-rok,9,10.html>.

⁵⁶ A. Krupińska, *Koszty wypadków drogowych w Polsce*, Motor Transport, Tom (65), Nr (1), 2022, DOI: 10.5604/01.3001.0015.8711, <https://ts.publisherspanel.com/api/files/view/1896940.pdf>, s. 31.

⁵⁷ *Tamże*, s. 33.

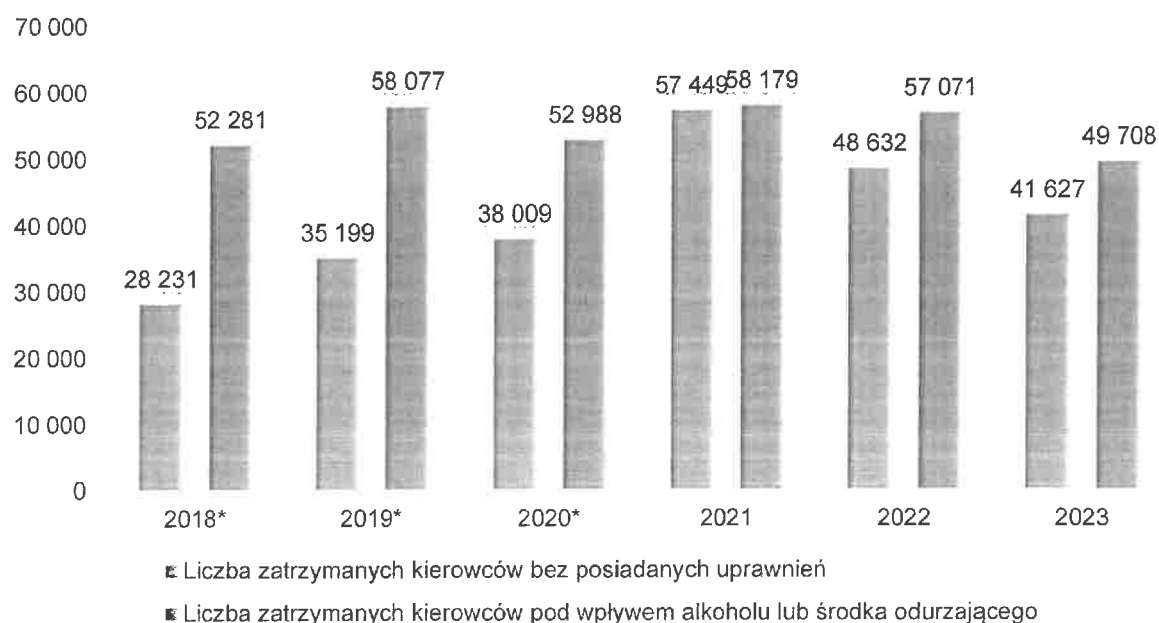
Wykres 1. Liczba wypadków drogowych spowodowanych przez kierowców będących pod działaniem alkoholu lub środków odurzających w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych Komendy Głównej Policji nt. wypadków drogowych, <https://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html>.

Projektowana ustawa będzie miała również nieznaczny negatywny wpływ na sektor finansów publicznych. Rozszerzenie katalogu szczególnie karanych sprawców przestępstw drogowych o tych, którzy prowadzą pojazdy bez wymaganych uprawnień, wpłynie na zwiększenie liczby prowadzonych spraw i w efekcie spowoduje podwyższenie kosztów realizacji zadań przez zaangażowane podmioty na każdym etapie postępowania (funkcjonariuszy Policji, prokuratorów, sądy, urzędy skarbowe, służbę więzienną). Koszty te będą dotyczyły m.in. procedury zabezpieczenia pojazdów zagrożonych przepadkiem (koszty przechowywania zatrzymanej rzeczy należą do kosztów sądowych i tymczasowo pokrywa je Skarb Państwa, a później zgodnie z art. 627 k.p.k. sąd w wyroku zasądza je od skazanego na rzecz Skarbu Państwa), a także pobytu w więzieniu większej liczby skazanych (odbywających dłuższe wyroki) według nowoprojektowanego art. 173a. Biorąc pod uwagę obecną skalę tego wykroczenia (zob. wykres nr 2) może dojść do znaczącego wzrostu liczby prowadzonych postępowań dotyczących sprawców przestępstw drogowych.

Wykres 2. Liczba ujawnionych wykroczeń z art. 94 §1⁵⁸ Kodeksu wykroczeń vs. liczba zatrzymanych kierowców naruszających art. 178a Kodeksu karnego w latach 2018-2023



* naruszenia w zakresie braku uprawnień ujawnione wyłącznie przez policjantów ruchu drogowego
Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych nt. wypadków drogowych publikowanych przez Komendę Główną Policji oraz danych otrzymanych z Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji.

Należy jednak podkreślić, że na podstawie danych dotyczących zatrzymań (a nie skazań) trudno jest oszacować orientacyjny sumaryczny wzrost tych kosztów. Szczególnie, że w przypadku statystyk dotyczących kierowców pod wpływem alkoholu lub środków odurzających, które mogłyby w pewien sposób posłużyć za przykład działania tego typu regulacji, analiza jest również problematyczna. W raporcie Komendy Głównej Policji dotyczącym wypadków drogowych w 2023 r. stwierdzono 1 427 wypadków spowodowanych przez nietrzeźwych i odurzonych kierowców (w tym 228 wypadków ze skutkiem śmiertelnym), podczas gdy przestępstw stwierdzonych z art. 173 k.k. (spowodowanie katastrofy w komunikacji), do którego ma nawiązywać nowoprojektowany art. 173a, w 2023 r. było jedynie 28 (w tym 2 z § 3 dotyczącego następstwa w postaci śmierci człowieka lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu wielu osób), a danych dotyczących art. 178 k.k. nie rejestruje się w ogóle w Krajowym Systemie Informacji Policji, ponieważ nie jest to samoistna kwalifikacja prawna, a jedynie zaostrenie karalności wobec sprawcy katastrofy lub wypadku. Z powodu niedawnego wprowadzenia przepisu dotyczącego przepadku auta sprawcy wypadku

⁵⁸ „Kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu prowadzi pojazd mechaniczny, nie mając do tego uprawnienia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 1500 złotych.” – *Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń*, Dz. U. z 2023 r., poz. 2119.

trudno jest się również odnieść do dotychczas odnotowanej liczby tego typu postępowań (od 14 marca do 8 listopada 2024 r. liczba postanowień w przedmiocie sprzedaży pojazdu wydanych przez sądy rejonowe wyniosła 35⁵⁹).

Można jednak założyć, że w przypadku wprowadzenia projektowanych regulacji liczba zabezpieczanych i sprzedawanych później pojazdów pochodzących z przypadku będzie wyższa, co będzie wiązało się również z większym zyskiem dla budżetu państwa. Jednakże z uwagi na długotrwałe postępowania sądowe i procedury oraz niewielką skalę tego zjawiska zysk ten może być ograniczony i rozłożony w czasie⁶⁰.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Z uwagi na zakres przedmiotowo-podmiotowy projektu, nie przewiduje się bezpośredniego wpływu proponowanych zmian na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. Pośrednio, przy założeniu, że projektowane zmiany wpłyną na ograniczenie liczby wypadków, można się spodziewać zmniejszenia ponoszonych z tego tytułu bezpośrednich i pośrednich kosztów produkcyjnych. Jak pokazują badania, straty produkcji tytułem śmierci bądź niedyspozycji pracownika w pracy stanowią największy udział w kategorii kosztów wypadków i kolizji drogowych w Polsce (58%)⁶¹.

W zakresie skutków społecznych projektowanych zmian można wskazać na potencjalny wzrost poczucia bezpieczeństwa wszystkich użytkowników dróg oraz wzrost poczucia sprawiedliwości poszkodowanych w wypadkach i ich rodzin. Trzeba również zaznaczyć, że zaostrzenie kar dla sprawców przestępstw drogowych jest oczekiwane społecznie, czemu dają wyraz sondaże, takie jak ten z października br., w którym 58,6% badanych wyraziło zdanie, że kary za jazdę pod wpływem alkoholu

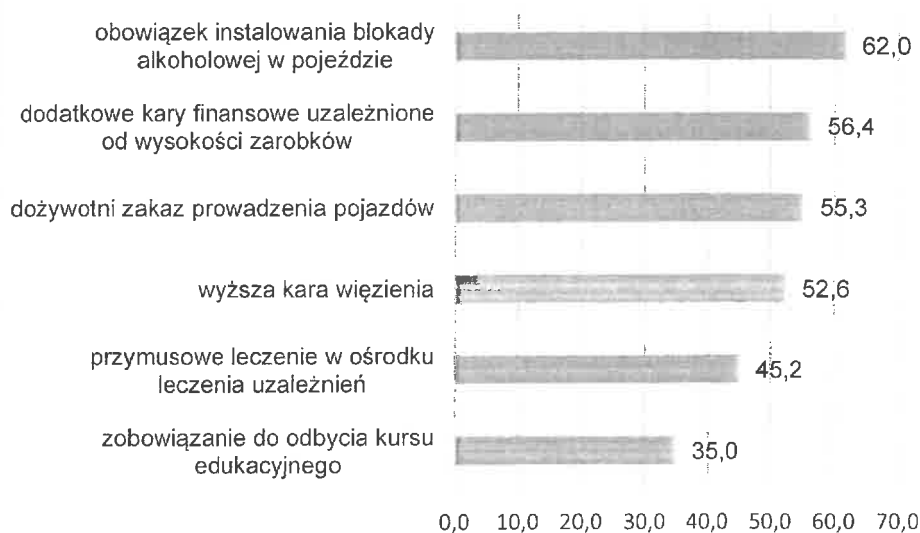
⁵⁹ Dane przekazane przez Wydział Dochodzeniowo-Śledczy Komendy Głównej Policji. Statystyki te kontrastują z przedstawianymi bezpośrednio po wprowadzeniu nowych regulacji informacjami o znacznej liczbie skonfiskowanych aut. Komenda Główna Policji podawała np. informacje o zabezpieczeniu w dniach 14-16 marca aż 60 pojazdów - *Przepadek auta. Pierwsze dane*, 28.03.2024 r., <https://www.prawodrogowe.pl/informacje/statystyka/przepadek-auta-pierwsze-statystyki>. Pojawia się więc wątpliwość, na ile proponowane rozwiązanie będzie skutecznie wykorzystywane i ile z zabezpieczonych aut będzie rzeczywiście skierowane do sprzedaży postanowieniem sądu, a w ilu przypadkach z powrotem oddane właścicielowi otwierając mu możliwość dochodzenia swoich praw z tytułu bezprawnej czasowej konfiskaty auta.

⁶⁰ P. Szymaniak, *Auta pijanych kierowców nawet za pół ceny. Instytucja przypadku pojazdów budzi kontrowersje*, 11.03.2024 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/9454592,auta-pijanych-kierowcow-nawet-za-pol-ceny-instytucja-przypadku-pojazd.html>.

⁶¹ Drugi pod względem wysokości jest udział strat materialnych (21%) i kosztów administracyjno-operacyjnych (17%). Pozostałe 4% stanowią koszty strat niematerialnych i koszty leczenia – *Tamże*.

powinny być surowsze (36,5% badanych uznało aktualne kary za odpowiednie). Ankietowani wskazywali również sposoby przeciwdziałania problemowi nietrzeźwych kierowców (zob. wykres nr 3). Wyższa kara więzienia była jedną ze wskazywanych odpowiedzi, ale nie osiągnęła najwyższego odsetka wskazań.

Wykres 3. Pomysły przeciwdziałania zjawisku nietrzeźwych kierowców, najczęstsze wskazania ankietowanych (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania *United Surveys by IBRiS dla DGP i RMF FM*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9626605, chcemy-surowiej-karac-pijanych-kierowcow-sondaz.html>.

Oprócz tego, w zakresie skutków społecznych projektowanych zmian, szczególnie akcentowana jest funkcja prewencyjna projektowanych przepisów. Należy jednak podkreślić, że – jak wskazują m.in. komentarze prawne do przepisów dotyczących przepadku samochodu wprowadzonych w marcu 2024 roku – „strach przed karą nie jest dostatecznym stymulatorem powstrzymania się od przestępstwa”⁶² i odstraszanie konsekwencjami w przypadku sprawców wypadków drogowych, z założenia nieumyślnych, może okazać się nieskuteczne.

Projektowane zmiany będą miały również wpływ na finanse gospodarstw domowych. Kierowcy, wobec których zostanie osądzony przepadek auta poniosą realne straty finansowe, różne w zależności od wartości auta. W wyniku tej procedury ucierpią również rodziny sprawców wypadków i współużytkownicy pojazdów, którzy utracą możliwość użytkowania zabezpieczonych pojazdów. Proponowane zmiany

⁶² R. A. Stefański, *Glosa do uchwały SN z dnia 30 października 2008 r., I KZP 20/08*, Prokuratura i Prawo, nr 2009/3, s. 141-147.

zakładają w ten sposób pewnego rodzaju kolektywną odpowiedzialność za popełnione przestępstwo.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Wejście w życie projektowanych rozwiązań nie wprowadza nowych obciążeń regulacyjnych.

IX. Wpływ na rynek pracy

Z uwagi na zakres przedmiotowo-podmiotowy projektu, nie przewiduje się znaczącego wpływu proponowanych zmian na rynek pracy. Można jedynie zakładać, że skazani kierowcy będą na dłuższy okres wykluczeni z rynku pracy, jednak skala tego zjawiska będzie raczej marginalna. Oprócz tego, przy założeniu, że dojdzie do wskazywanego przez projektodawców ograniczenia liczby wypadków, zmniejszeniu uległyby również koszty pośrednie ponoszone przez pracodawców (w wyniku utraty lub niedyspozycji pracownika) oraz pracowników (z uwagi na tymczasową lub dożywotnią niezdolność do pracy lub konieczność przebranżowienia).

X. Wpływ na pozostałe obszary

Proponowane przez projektodawców zmiany mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne. Wprowadzenie do Kodeksu karnego kategorii przestępstwa prowadzenia pojazdu bez wymaganych uprawnień karanego na równi z prowadzeniem pod wpływem alkoholu czy środków odurzających może wpłynąć na większe napiętnowanie tego typu zachowań, zwiększenie świadomości potencjalnych sprawców i jednocześnie ograniczenie poczucia ich bezkarności, a w wyniku tego – zmniejszenie liczby wypadków, zwiększenie bezpieczeństwa na drogach oraz ograniczenie kosztów emocjonalnych i finansowych ponoszonych przez poszkodowanych w wypadkach i ich rodziny. Trzeba jednak mieć na uwadze, że jest to podejście postulatywne, a zauważonego problemu nie uda się wyeliminować jedynie wprowadzaniem nowych rozwiązań legislacyjnych. Najważniejszą kwestią jest bowiem skuteczna egzekucja prawa w tym zakresie⁶³, szczególnie w przypadku osób

⁶³ Problemy systemowe wpływające na bezpieczeństwo na drogach szczegółowo przeanalizowano w raporcie NIK z 2021 r. – *Megainformacja NIK o bezpieczeństwie uczestników ruchu drogowego*, 16.07.2021 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosc/megainformacja-bezpieczenstwo-uczestnikow-ruchu-drogowego.html>.

o orzecznym zakazie prowadzenia pojazdów⁶⁴. Jak zauważono na przykładzie sprawy wypadku na Moście Łazienkowskim w Warszawie, m.in. z powodu stosowania tzw. pomijalnego zbiegu przepisów oraz braku informacji w Krajowym Rejestrze Karnym o toczących się procesach, sprawcy przestępstw drogowych popełnianych z orzeczonych zakazem (lub zakazami) prowadzenia pojazdów nadal czują się bezkarni⁶⁵. Aby usprawnić nadzór nad skazanymi i w efekcie zwiększyć bezpieczeństwo na drogach trzeba więc przede wszystkim usprawnić komunikację i współpracę między sądami, prokuraturą, policją i administracją publiczną.

Projektowane przepisy warto byłoby również rozważyć pod kątem pośredniego wpływu na zdrowie publiczne. Część kierowców powodujących wypadki pod wpływem alkoholu lub środków odurzających jest uzależniona (dlatego też, często w tego typu przypadkach mamy do czynienia z recydywą⁶⁶) i radykalne zwiększanie kar będzie w bardzo ograniczony sposób działało na tę grupę prewencyjnie⁶⁷. Istotną kwestią w tym kontekście jest również konieczność rozwoju programów leczenia uzależnień w jednostkach penitencjarnych, w których będą przebywali sprawcy tego typu przestępstw w ramach znacznie dłuższych, zgodnie z projektowanymi przepisami, wyroków.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 2 projektu ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

⁶⁴ W przestrzeni publicznej stale pojawiają się informacje na temat zatrzymań osób kierujących pojazdami pomimo posiadanych zakazów – Zob. np.

<https://mazowiecka.policja.gov.pl/ra/aktualnosci/aktualnosci/91146,Wsiadl-za-kierownice-z-9-zakazami-prowadzenia-pojazdow-i-po-alkoholu-Zostal-zatr.html>.

⁶⁵ A. Dubelt, *Pirat drogowy sądom umyka, sędzia łatwo nie sprawdzi, ile ma zakazów*, 03.10.2024 r., <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/krajowy-rejestr-karny-a-zakazy-prowadzenia-pojazdow,529265.html>.

⁶⁶ W 2023 roku 12,8% osób skazanych za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (tj. 5 640 z 44 152 osób) było wcześniej skazanych za takie samo lub podobne przestępstwo (spowodowanie katastrofy w komunikacji, spowodowanie niebezpieczeństwa katastrofy lub spowodowanie wypadku w stanie nietrzeźwości lub odurzenia; prowadzenie pojazdu pod wpływem pomimo orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych). Należy jednak podkreślić, że w stosunku do roku 2022 zanotowano spadek o 13% tego typu przestępstw – Dane otrzymane z Wydziału Obsługi Informacyjnej Biura Wywiadu i Informacji Kryminalnych Komendy Głównej Policji.

⁶⁷ Badania dotyczące skuteczności przeciwdziałania zjawisku prowadzenia pojazdów pod wpływem narkotyków pokazują, że sankcje prawne, w tym kryminalizacja wykroczeń drogowych czy cofnięcie prawa jazdy, mogą mieć niewielki lub żaden wpływ na liczbę ofiar śmiertelnych i poszkodowanych w wypadkach drogowych – European Commission, *Road safety thematic report – Alcohol and drugs*, European Road Safety Observatory, Directorate General for Transport, Bruksela, 2023 r., https://road-safety.transport.ec.europa.eu/document/download/bd2408b2-64ce-44a8-a4ca-d7820c7c91ba_en?filename=ERSO-TR-alcohol_drugs_2023.pdf, s. 14-15.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projekt ustawy nie zawiera informacji na temat planowanej ewaluacji.

Autorzy:

(pkt I, II.1)

Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

(pkt II.2, V, VIII, XI, XII)

dr Sebastian Zieliński
Politechnika Warszawska

(pkt III)

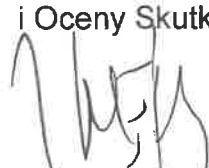
dr Danuta Adamiec
specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

(pkt IV, VI, VII, IX, X)

dr Izabela Bień
specjalista ds. społecznych
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak