

Transgraniczny system ochrony ofiar wypadków drogowych

Studium prawnofinansowe

Dorota Maśniak



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2010

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Gdańskiego

Recenzent:
Prof. dr hab. Zdzisław Brodecki

Stan prawny na dzień 1 czerwca 2010 r.

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:
Anna Berska

Opracowanie redakcyjne:
JustLuk

Korekta:
Marta Juszczyk

Skład, łamanie:
JustLuk, Justyna Szumięł, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2010

ISBN: 978-83-264-0489-4
ISSN: 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (22) 535 80 00, (22) 535 82 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz najważniejszych skrótów	13
Wprowadzenie.....	19
Rozdział I	
Zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego	27
1. Bezpieczeństwo ruchu drogowego jako bezpieczeństwo publiczne ...	27
1.1. Komponenty ruchu drogowego jako determinanty bezpieczeństwa	27
1.2. „Inżynierskie” determinanty bezpieczeństwa	32
1.3. „Ludzki” determinant bezpieczeństwa	35
1.3.1. Rodzaje postaw antywiktyimizacyjnych uczestników ruchu drogowego	35
1.3.2. Wpływ postaw wiktyimizacyjnych na bezpieczeństwo	39
1.3.3. Środki prawne wzmacniające postawy antywiktyimizacyjne obywateli UE	47
2. Ryzyko wypadku drogowego	54
2.1. Definicja ryzyka	54
2.2. Model zarządzania ryzykiem	57
2.3. Ocena ryzyka	59
2.4. Kontrola ryzyka	61
2.5. Finansowanie ryzyka i administrowanie programem zarządzania nim	65
3. Koszty wypadków drogowych	72
3.1. Metody wyceny wartości życia	72
3.1.1. Klasyfikacja metod	72

3.1.2. Metoda kapitału ludzkiego.....	74
3.1.3. Metoda chęci do zapłaty (wartości statystycznego życia) ..	75
3.1.4. Metoda powrotu do zdrowia	90
3.1.5. Analiza ryzyko–ryzyko.....	92
3.2. Struktura kosztów	95
3.2.1. Klasyfikacja kosztów	95
3.2.2. Koszty środków bezpieczeństwa ruchu drogowego	97
3.2.3. Koszt szkód na mieniu	99
3.2.4. Koszty administracyjne	101
3.2.5. Strata w produkcji (utrata dochodu).....	106
3.2.6. Koszty leczenia i (lub) pogrzebu	110
3.2.7. Koszty szkód niemajątkowych – „koszty ludzkie”	113
3.3. Wycena kosztów wypadków drogowych	121
3.3.1. Metodologia wyceny kosztów	121
3.3.2. Klasyfikacja szkód na osobie – odpowiednia baza danych.....	127
3.3.3. Długotrwałe skutki wypadków drogowych	132

Rozdział II

Ochrona ofiar wypadków drogowych	139
1. Prawne metody zarządzania ryzykiem	139
1.1. Ochrona poprzez prawo	139
1.1.1. Harmonizacja przepisów prawnych.....	139
1.1.2. Przymus ubezpieczenia jako instrument ochrony	148
1.1.3. „Ważenie” ochrony ofiar w interesie posiadaczy pojazdów mechanicznych	155
1.1.4. Nadzór nad działalnością na rynku ubezpieczeń komunikacyjnych.....	159
1.2. Prawne zasady ochrony	167
1.2.1. Zasady operatywności systemu	167
1.2.2. Zasada odpowiedzialności państwa	177
1.3. Ekonomiczna analiza prawnej ochrony	188
1.3.1. Wypadki drogowe w świetle ekonomicznej analizy prawa.....	188
1.3.2. Model internalizacji kosztów wypadku drogowego w świetle prawa deliktów	197
1.3.3. Założenie racjonalności po stronie uczestników wypadku drogowego	210

1.3.4. Wpływ ochrony ubezpieczeniowej na internalizację kosztów	213
1.3.5. Determinanty wyboru odpowiedniej metody prawnej ..	215
1.3.6. Powiązanie zastosowania odpowiedzialności deliktowej i regulacji dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.....	228
2. Instytucje służące ochronie ofiar	231
2.1. Charakter prawny i sposób finansowania instytucji służących ochronie ofiar wypadków drogowych spowodowanych ruchem pojazdu zarejestrowanego za granicą	231
2.1.1. Charakter prawny i sposób finansowania biur narodowych	231
2.1.2. Charakter prawny korespondentów	236
2.2. Charakter prawny i sposób finansowania instytucji służących ochronie ofiar zagranicznych wypadków drogowych	238
2.2.1. Charakter prawny i sposób finansowania reprezentantów ds. roszczeń.....	238
2.2.2. Charakter prawny organów odszkodowawczych.....	243
2.2.3. Charakter prawny, zakres działalności i sposób finansowania ośrodków informacji.....	245
2.3. Organ centralny jako wyraz integracji systemu ochrony ofiar wypadków drogowych	253
2.4. Instytucje gwarancyjne	255
2.4.1. Charakter prawny instytucji gwarancyjnych.....	255
2.4.2. Instytucje gwarancyjne jako ubezpieczyciele ostatniej instancji – zakres kompetencji	260
2.4.3. Sposób finansowania instytucji gwarancyjnych.....	281
3. Rola publicznych instytucji zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia	297

Rozdział III

Gwarancje finansowe dla ofiar wypadków drogowych	300
1. Dochodzenie roszczeń ofiar wypadków drogowych spowodowanych ruchem pojazdu zarejestrowanego za granicą....	300
1.1. Roszczenia zaspokajane przez biuro narodowe kraju macierzystego poszkodowanego.....	300

1.2.	Roszczenia zwrotne biura narodowego kraju macierzystego poszkodowanego	302
2.	Dochodzenie roszczeń ofiar zagranicznych wypadków drogowych ...	305
2.1.	Roszczenia zaspokajane przez reprezentantów ds. roszczeń	305
2.2.	Relacja ubezpieczyciel sprawcy szkody i reprezentant ds. roszczeń	311
2.3.	Podstawy odpowiedzialności i funkcje organu odszkodowawczego	313
2.4.	Zasadność i funkcjonowanie regresów	320
2.4.1.	Regres organu odszkodowawczego państwa kraju macierzystego poszkodowanego do organu odszkodowawczego państwa rejestracji pojazdu sprawcy szkody	320
2.4.2.	Regres organu odszkodowawczego do funduszu gwarancyjnego	324
2.5.	Zakres i charakter prawny współpracy pomiędzy ośrodkami informacji	329
2.6.	Bezpośrednia naprawa szkody przez ubezpieczyciela OC ofiary wypadku drogowego	331
3.	Właściwość prawa	334
3.1.	Determinanty ustalenia właściwego prawa dla dochodzenia roszczeń ofiar wypadków drogowych	334
3.2.	Ustalanie właściwości prawa dla rozstrzygnięć instytucji służących ochronie ofiar wypadków drogowych	336
3.2.1.	Prawo właściwe dla rozstrzygnięć biura narodowego	336
3.2.2.	Prawo właściwe dla rozstrzygnięć reprezentanta do spraw roszczeń	336
3.2.3.	Prawo właściwe dla rozstrzygnięć organu odszkodowawczego.....	346
3.2.4.	Prawo właściwe dla rozstrzygnięć funduszu gwarancyjnego	348
3.3.	Ustalanie właściwości prawa a przedawnienie roszczeń ofiar wypadków drogowych	349
3.4.	Ocena słuszności zastosowania zasady wszechobcości	355
3.5.	Różne kryteria ustalania wysokości świadczeń odszkodowawczych	359
3.6.	Źródła finansowania kosztów wypadków drogowych a obowiązujące systemy kompensacji szkód	362

4. Właściwość sądu.....	367
4.1. Ustalanie właściwości sądu	367
4.2. Swoboda orzecznicza sądów.....	377
Wnioski	387
Akty prawne.....	401
Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.....	407
Bibliografia.....	411
Tabele i rysunki	435

Wprowadzenie

Istotna różnica w traktowaniu problemów badawczych wynika z porównania dorobku nauk szeroko rozumianej kultury europejskiej z naukami Dalekiego Wschodu. W tych ostatnich dominowało podejście systemowe, polegające na ujmowaniu problemu przez pryzmat całości¹. Mimo krańcowo odmiennych ujęć metodologicznych współcześnie jesteśmy świadkami rozwoju koncepcji zintegrowanego modelu poznania, nazywanego holistyczno-ewolucyjnym. Takie podejście wiąże nurt myślowy znany jako systemowy obraz świata z szeroko rozumianym ewolucjonizmem. Zauważalna jest wyraźna tendencja przenikania się analityczno-intelektualnego modelu poznania, właściwego kulturze europejskiej z modelem intuicyjno-syntetycznym, właściwym kulturze Wschodu. Uznaje się w teorii, że model intelektualno-analityczny jest bardziej użyteczny do odwzorowywania struktury rzeczywistości, umożliwiając poznanie jej w ujęciu statycznym. Natomiast model intuicyjno-syntetyczny jest bardziej użyteczny dla odwzorowywania przemian rozwojowych struktury rzeczywistości, dostarczając tym samym wiedzy o niej w ujęciu dynamicznym. Oba modele poznania naukowego są komplementarne². U podstawy badań, których wyniki przedstawiono w niniejszej rozprawie, leżał paradygmat holistyczno-ewolucyjny.

Nurt systemowy reprezentowany w pracy cechuje dążenie do integracji nauki poprzez przezwyciężenie barier międzydyscyplinarnych³, tutaj w szczególności istniejących pomiędzy prawem a ekonomią, jak

¹ Szerzej zob. H. Adamkiewicz-Drwiłło, *Współczesna metodologia nauk ekonomicznych*, Toruń 2008, s. 93.

² Więcej na temat modeli poznania naukowego zob. tamże, s. 80 i n.

³ J.D. Rosnay, *Makroskop. Próba wizji globalnej*, Warszawa 1982, s. 120–121; M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, Warszawa 2002, s. 50.

również pomiędzy prawem a organizacją i zarządzaniem. Metodę systemową można zastosować do rozwiązywania złożonych, sprzężonych ze sobą problemów w systemach techniczno-ekonomiczno-społecznych⁴. Istotne jest też budowanie pomostów naukowych pomiędzy prawem i psychologią. Badanie systemowe ma charakter interdyscyplinarny, czyli wykorzystuje dorobek wielu dziedzin nauki⁵. Daleko idącym celem, jedynie częściowo zrealizowanym, jest wypracowanie uniwersalnego, sformalizowanego języka umożliwiającego opis różnych klas systemów. Pomocny okazał się w tym zakresie aparat pojęciowy ukształtowany przez naukę o ubezpieczeniach, od zarania dostrzegającą rolę ekonomiczno-prawnego spojrzenia⁶.

Podejście systemowe stanowi jedną z najbardziej charakterystycznych cech rozwoju nauki w ostatnich kilkudziesięciu latach⁷. Samo pojęcie systemu stało się elementem teorii za sprawą V. Pareta, które odniesione do struktur i procesów społecznych zostało przez T. Parsonsa. Rozwój ogólnej teorii systemów spowodował modyfikację pojęć systemowych i upowszechniania podejścia systemowego nie tylko w socjologii, ale na całym obszarze nauk społecznych. Przejawia się ono w poglądach na naturę rzeczywistości i metodach oddziaływania na tę rzeczywistość. W myśl rozpowszechnionej definicji system stanowi zestaw składników (elementów), między którymi zachodzą interakcje, przy założeniu, że każdy składnik (element) systemu jest połączony z pozostałymi (każdym z nich) bezpośrednio lub pośrednio⁸. Istota podejścia systemowego sprowadza się do traktowania badanych obiektów jako tzw. otwartych systemów, czyli zbiorów elementów powiązanych, które tworzą określoną nową całość wyróżniającą się w otoczeniu. Jednostronnie analityczne podejście wyparte zostało przez podejście skupiające się na analizie całościowych obiektów – systemów, prowadzącej do ujawnienia różnorodnych sprzężeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz struktury⁹.

⁴ J. Kacprzyk, *Zbiory rozmyte w analizie systemowej*, Warszawa 1986, s. 16.

⁵ A. Drwillo, *Postępowanie ochronne w prawie celnym*, Warszawa 2003, s. 15.

⁶ J. Łazowski, *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, Warszawa 1934, s. 3–14.

⁷ L. von Bertalanffy, *Perspectives on General System Theory*, red. E. Taschdjan, G. Braziller, New York 1974; N. Wiener, *Cybernetyka a społeczeństwo*, Warszawa 1961; T. Parsons, *The Social System*, London 1991, s. 15 i n.; N. Luhmann, *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, Kraków 2007, s. 9 i n.

⁸ R.L. Ackoff, *O system pojęć systemowych*, *Prakseologia* 1973, nr 2, s. 25.

⁹ W. Piotrowski, *Organizacje i zarządzanie – kierunki, koncepcje, punkty widzenia* (w:) *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A. Koźmiński, W. Piotrowski, Warszawa 1998, s. 698–705.

Idea wzajemnie powiązanych części (podsystemów) leży u podstaw każdego systemu¹⁰. Wyodrębnienie pojęcia systemu polega na uwzględnieniu w jego istocie tych jego elementów i tych powiązań, które ze względu na cel istnienia pewnego systemu są konieczne. W odniesieniu do całości ma zastosowanie zasada kompozycji, zgodnie z którą całość jest czymś więcej niż sumą jej części, natomiast do części (elementów) zastosowanie ma zasada dekompozycji, w myśl której część jest czymś więcej niż ułamkiem całości¹¹. Celem przeprowadzenia badań transgraniczny system ochrony ofiar wypadków drogowych rozłożony został na części, jednak – jak w przypadku każdego systemu – jego istota dostrzegalna jest przy rozpatrywaniu go jako całości. Współzależność podsystemów tworzy cechy charakterystyczne jedynie dla systemu jako całości, bowiem system to kompleks elementów znajdujących się we wzajemnej interakcji (lub zbiór elementów) i zachodzących między nimi relacji¹². Poddany analizie system składa się elementów, które mogą w pewnym kontekście badawczym stanowić odrębny system, noszący miano podsystemu.

Należy mieć również na uwadze, że tak jak każdy system, również system badany jest fragmentem rzeczywistości. Jego wyodrębnienie prowadzi do podziału rzeczywistości na dwa systemy: transgraniczny system ochrony ofiar wypadków drogowych i reszta rzeczywistości, czyli jego otoczenie¹³. Jest to złożony system otwarty, czyli mający kontakt z otoczeniem za pośrednictwem określonych „wejść” i „wyjść”, którego „jądrem” jest człowiek, kreujący świadomie i celowo działanie¹⁴. Tak określone „jądro” zdeterminowało zakres prowadzonych badań, koncentrujących się na czynniku ludzkim, co jest widoczne choćby w badaniach dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdzie tzw. „inżynierskim” determinantom (niezależne od zachowania uczestnika ruchu drogowego) poświęcone zostało zdecydowanie mniej uwagi.

Kolejną cechą nurtu systemowego wykorzystaną w badaniach jest stosowanie analogii i podobieństw systemów do budowy modeli i wyjaś-

¹⁰ H. Adamkiewicz-Drwiłło, *Współczesna metodologia nauk ekonomicznych*, Toruń 2008, s. 100.

¹¹ A. Drwiłło, *Postępowanie ochronne w prawie celnym...*, s. 14.

¹² Sformułowane przez przedstawicieli nauk ekonomicznych i technicznych definicje systemu cechuje daleko idąca zbieżność – M. Mazur, *Cybernetyka i charakter*, Podkowa Leśna 1996, s. 46; J. Kisielnicki, *Metody systemowe*, Warszawa 1986, s. 12; R.L. Ackoff, *O system pojęć...*; R. Kulikowski, *Analiza systemowa i jej zastosowanie. Modelowanie środowiska, zarządzanie i planowanie rozwoju kraju*, Warszawa 1977, s. 13.

¹³ M. Mazur, *Cybernetyka i charakter...*, s. 41–45.

¹⁴ H. Adamkiewicz-Drwiłło, *Współczesna metodologia...*, s. 106.

niania systemowego¹⁵. Podstawowym narzędziem uznanego za paradygmat naukowy podejścia systemowego jest tworzenie modeli. Model jest z założenia pewną idealizacją lub uproszczeniem rzeczywistości. Zarówno charakter, jak i stopień uproszczenia zależą od wiedzy oraz potrzeb badacza i mogą się zmieniać w zależności od celu badań. Najbardziej przekonującym argumentem za tworzeniem modeli przez badającego wypadek drogowy jest założenie, że reguły, zasady i procedury nie są dotychczas nigdzie systematycznie zorganizowane i podane¹⁶. Zdaniem twórcy ogólnej teorii systemów możliwe jest stosowanie podobnych modeli i odkrytych praw systemowych w różnych dyscyplinach naukowych i przenoszenie ich z jednej do drugiej dzięki istnieniu ogólnych praw właściwych wszystkim systemom bez względu na naturę elementów je tworzących, zachodzące między nimi relacje i wzajemne oddziaływania¹⁷.

Nie kwestionując przyjętych w piśmiennictwie ujęć rynku finansowego, należy stwierdzić, że dla celów badanej problematyki istotne jest ujęcie podmiotowe, które koncentruje się na identyfikacji podmiotów uprawnionych do świadczenia usług finansowych definiowanych jako instytucje finansowe w szerokim podmiotowym ujęciu. Specyfika rynku ubezpieczeniowego i – wężej – rynku obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych zmusza do sprecyzowania, iż obok zakładów ubezpieczeń przez instytucje finansowe rozumieć będziemy również tzw. instytucje quasi-ubezpieczeniowe jak fundusze gwarancyjne czy biura narodowe. W takim ujęciu rynek finansowy ma charakter sektorowy i obok rynku bankowego i kapitałowego obejmuje rynek ubezpieczeniowy. W doktrynie prawa finansowego reprezentowany jest również pogląd, zgodnie z którym na rynku finansowym wyróżnić można dwie grupy czynnych podmiotów tego rynku, dla których określono odrębny reżim prawny. Pierwsza grupa to instytucje kredytowe, druga – instytucje finansowe, do których zaliczamy między innymi instytucje ubezpieczeniowe (w tym zakłady ubezpieczeń i inne instytucje działające na rynku ubezpieczeniowym)¹⁸. Integracja rynku finan-

¹⁵ A.K. Koźmiński, *Przedmowa* (w:) L. Von Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój, zastosowania*, Warszawa 1984, s. 10–11.

¹⁶ K. Jamróz, *Przegląd teorii i modeli bezpieczeństwa ruchu drogowego*, Journal of KONBiN 2008, vol. 4, s. 99–100.

¹⁷ L. von Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój, zastosowania*, Warszawa 1984, rozdz. 2.

¹⁸ Por. C. Kosikowski, M. Olszak, *Od prawa bankowego do prawa rynku finansowego* (w:) *System prawa finansowego*, t. 4, *Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, red. J. Głuchowski, Warszawa 2010, s. 212–214.

sowego UE ma zarówno wymiar transgraniczny, jak i międzysektorowy¹⁹. W swym założeniu rynek finansowy stanowi element rynku wewnętrznego działającego na zasadzie swobody gospodarczej, na którym odbywa się ustawiczny ruch pieniądza²⁰. Traktat lizboński przesądził o ustanowieniu rynku wewnętrznego (art. 3 ust. 3 TFUE), obejmującego obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału (art. 26 TFUE).

Założono szczególnie reżim prawny rynku finansowego i jego odrębny od innych segmentów rynku charakter oznaczający poddanie go szczególnej organizacji²¹. Organizacja rynku obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych stanowi potwierdzenie przyjętej w doktrynie prawno-finansowej tezy o dominującym charakterze regulacyjnej interwencji państwa w sferę funkcjonowania rynku finansowego²². Regulacje unijne nie budzą wątpliwości, iż zdaniem prawodawcy pozostawienie regulacji odnoszących się do rynku obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych tylko mechanizmowi rynkowemu nie jest rozwiązaniem optymalnym – nie zapewnia należytej ochrony ofiarom wypadków drogowych. Organizacja rynku finansowego ma służyć zapewnieniu ochrony interesów uczestników tego rynku, przez których rozumie się również uprawnionych z umów ubezpieczenia – poszkodowanych. Z przedmiotowego punktu widzenia szczególnie reżim prawny instytucji finansowych prowadzących działalność na rynku finansowym UE obejmuje, obok innych zagadnień, odpowiedzialność instytucji finansowych wobec ich klientów²³.

Prawodawca unijny za główny cel działań Unii Europejskiej w dziedzinie usług finansowych uznał wzmocnienie i skonsolidowanie wewnętrznego rynku ubezpieczeń komunikacyjnych rozumianego jako rynek ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe

¹⁹ Szerzej T. Nieborak, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 62 i n.; A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 75 i n.; zob. także M. Markiewicz, U. Opacka, *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej* (w:) *Finanse*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2004, s. 48; M. Iwanicz-Drozdowska, *Integracja rynków finansowych – jej rodzaje i znaczenie* (w:) *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, BiK 2007, nr 1, s. 3; A. Samborski, *Integracja rynków finansowych w Europie*, PUG 2005, nr 3, s. 3.

²⁰ W. Dębski, *Rynek finansowy i jego mechanizm. Podstawy teorii i praktyki*, Warszawa 2007, s. 14.

²¹ C. Kosikowski, *Prawo finansowe w UE*, Bydgoszcz–Warszawa 2008, s. 206.

²² A. Jurkowska-Zeidler, *Publicznoprawne formy oddziaływania państwa i UE na instytucje kredytowe i finansowe* (w:) *System prawa finansowego*, t. 4, *Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, red. J. Głuchowski, Warszawa 2010, s. 251.

²³ C. Kosikowski, *Prawo finansowe...*, s. 208.

w związku z ruchem pojazdów mechanicznych²⁴. Szersze rozumienie terminu „ubezpieczenia komunikacyjne” obejmuje swym zakresem ryzyka ujęte w innych grupach klasyfikacji unijnej niż grupa 10 odnosząca się do ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej z tytułu użytkowania pojazdów mechanicznych²⁵. Zalicza się do nich ubezpieczenie pojazdów lądowych (grupa 3) i ubezpieczenie przedmiotów w transporcie (grupa 7)²⁶. Przyjęte w prowadzonych badaniach węższe rozumienie rynku ubezpieczeń komunikacyjnych podyktowane jest szczególnym znaczeniem tych ubezpieczeń zarówno dla ofiar wypadków, jak i całego unijnego rynku ubezpieczeniowego. Jest to jedyny rodzaj ubezpieczeń, który doczekał się tak dużego zainteresowania ze strony organów Unii Europejskiej, przekładającego się na zakres regulacji.

Decyzja co do podjęcia zakreślonej tematem pracy problematyki podyktowana została brakiem monograficznych opracowań poświęconych prawnofinansowym zagadnieniom ochrony ofiar wypadków drogowych rozumianej szeroko i gwarantowanej zarówno od strony prewencyjnej, jak i kompensacyjnej. Opublikowane w Polsce opracowania koncentrują się na zagadnieniach odpowiedzialności cywilnej i ubezpieczeniowej, których znaczenia dla ochrony ofiar wypadków drogowych nie można umniejszać. Systemowe podejście wymaga jednak dostrzeżenia zależności i uzupełniającej roli bezpieczeństwa ruchu drogowego i finansowania kosztów wypadków drogowych. W takim kontekście rozwiązania prywatnoprawne, takie jak choćby wybór najbardziej efektywnej zasady odpowiedzialności, determinowane być powinny wynikiem finansowym. Ekonomiczna analiza prawa umożliwia ocenę efektywności rozwiązań prawnych²⁷ – z punktu widzenia interesów zarówno uczestników ruchu drogowego i instytucji ubezpieczeniowych, jak i państwa. Efektywność uznana została za ideę prawa unijnego, której nieodłącznymi elementami są praworządność i racjo-

²⁴ Punkt 2 Preambuły Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16.09.2009 w sprawie ubezpieczeń od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności (wersja ujednolicona).

²⁵ Załącznik nr 1 do Dyrektywy 2009/138/WE z dnia 25.11.2009 w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplacalność II).

²⁶ D. Maśniak, *Ogólne warunki ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu użytkowania pojazdów samochodowych* (w:) *Prawo o kontraktach w ubezpieczeniach. Komentarz do przepisów i wybranych wzorców umownych*, Kraków 2003, s. 707.

²⁷ J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2004, s. 22–23.

nalność²⁸. Praworządność – stanowiąca wartość wspólną i fundament demokratycznych systemów prawnych. Racjonalność rozumiana jako zdolność jednostki do oceniania zdarzeń, dokonywania wyborów, ustanawiania celów i dobierania środków właściwych do ich realizacji. Efektywność stanowi jeden z fundamentów unijnej integracji.

Rozwiązania prawne mające na celu zapewnienie pełnej ochrony i sprawnego finansowania kosztów wypadków drogowych powinny stanowić wyraz kompromisu pomiędzy prawnie uzasadnionymi żądaniami zarówno ofiar, jak i sprawców szkód i ich ubezpieczycieli. Uwzględniany winien być również interes państwa, którego emanację stanowią podmioty pełniące rolę uzupełniającą wobec wymienionych powyżej podmiotów, na których spoczywa podstawowy ciężar szkody. Konstrukcja modelu ekonomicznego umożliwiła prawodawcy dokonanie najbardziej efektywnego ekonomicznie sposobu rozłożenia ciężaru finansowego kosztów wypadków drogowych. Stąd wybór ekonomicznej analizy prawa jako wiodącej metody badawczej.

Problem instytucjonalnej ochrony przed wypadkami i finansowania ich skutków nabiera szczególnego wyrazu w kontekście ruchu drogowego stanowiącego jedno z największych zagrożeń cywilizacji. Rozwój motoryzacji idący w parze z eliminacją granic w ramach rynku UE jest odpowiedzialny za istotny wzrost liczby wypadków drogowych o charakterze transgranicznym. Dochodzi do powstawania stosunków z elementem obcym, które nie są w całości zamknięte w obrębie jednego państwa. Uzasadnione staje się zastosowanie w badaniach metody prawno-porównawczej. Przy założeniu odrębności wewnętrznego rynku finansowego UE analiza prawno-porównawcza dotyczyła zasadniczo rozwiązań prawnych przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich. Klarowność wyводу, wiodąca rola krajowych systemów prawnych i nowatorstwo rozwiązań stanowiły kryterium wyboru poddawanych porównaniu rozwiązań. Stąd szczególne miejsce angielskich, niemieckich i francuskich regulacji prawnych, odnoszonych zasadniczo do przepisów rodzimych. Jednakże z uwagi na rodowód ekonomicznej analizy prawa i związany z nim wpływ osiągnięć tej dziedziny naukowej na system prawny Stanów Zjednoczonych, analizie poddane zostały stosowane tam rozwiązania prawne.

²⁸ Z. Brodecki, *Idee, zasady ogólne i zasady w porządku prawnym Unii Europejskiej* (w: *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mík, Toruń 2007, s. 7 i n.; M. Adamczak-Retecka, *Odpowiedzialność odškodowawcza jednostek za naruszenie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2010, s. 254–255.

Na funkcję komparatystyki prawniczej wpływ ma obserwowane w Unii Europejskiej zjawisko zderzenia kultur prawnych w obrębie „wielkiej dychotomii” prawa stanowionego i prawa *common law*²⁹. Jego efektem jest stopniowe zanikanie różnic w tworzeniu prawa i praktyk w państwach członkowskich. Wyrazem tej tendencji jest docenianie roli precedensów w państwach o tradycjach romańskich i germańskich, stanowiących podstawę systemu *common law*³⁰. Zadaniem Trybunału Sprawiedliwości jest zapewnienie poszanowania prawa w procesie interpretacji i jego stosowania. Państwa członkowskie zostały zobligowane do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem unijnym (art. 19 ust. 1 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości opiera się na sądach krajowych, które stały się współodpowiedzialne za egzekwowanie prawa unijnego³¹. W toku badań dotyczących tworzenia i funkcjonowania systemu ochrony ofiar wypadków drogowych w Unii Europejskiej istotną rolę odegrało orzecznictwo zarówno TS, jak i wypełniających misję unijną sądów krajowych. Przyjęto założenie, że przed tymi ostatnimi prawo unijne uzyskuje swą skuteczność i jest mu nadawany konkretny kształt³².

Problemy badawcze w zakresie obranej tematyki rozważań sprowadzić można do następujących pytań ogólnych:

Czy z punktu widzenia formalnoprawnego i instytucjonalnego w Unii Europejskiej funkcjonuje transgraniczny system ochrony ofiar wypadków drogowych?

Czy narzucony regulacjami prawa unijnego zakres podmiotowy ochrony ofiar wypadków drogowych oparty na gwarancyjnej odpowiedzialności ubezpieczeniowej uznać można za wystarczający?

Czy sposób finansowania kosztów wypadków drogowych powstających na terytorium UE uznać można za efektywny?

Odpowiedź na postawione pytania wymaga wyciągnięcia wniosków w kwestiach szczegółowych, które zostały przedstawione w toku wywodu.

²⁹ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Kraków 2005, s. 154.

³⁰ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 9 i n.

³¹ S. Prechal, *Directives in European Law*, Oxford University Press 2005, s. 184 i n.

³² T. Koncewicz, *Forum Europaeum (w:) Europa sędziów*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2007, s. 21–22.

Rozdział I

Zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego

Ja strzegę i we mnie moc strzegąca
Rainer Maria Rilke, 1914¹

Kto posiadał mądrość, tego niepewność nie nęka
Kto jest humanitarny, tego smutki nie trapią
Konfucjusz²

1. Bezpieczeństwo ruchu drogowego jako bezpieczeństwo publiczne

1.1. Komponenty ruchu drogowego jako determinanty bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo³ jest z jednej strony określoną wartością społeczną, cywilizacyjną, kulturową, polityczną, ekonomiczną i ekologiczną, z drugiej zaś wartością egzystencjonalną, moralną i duchową⁴. Jest to wartość fundamentalna, do której nie dąży się ze względu na nią samą, ale z uwagi na inne wartości, które ona zabezpiecza. Obok innych rodzajów bezpie-

¹ tłum. M. Jastrun (w:) R.M. Rilke, *Poezje*, Warszawa 1959, s. 98

² *Dialogi Konfucjańskie*, tłum. i oprac. K. Czyżewska-Madajewicz, M.J. Künstler, Z. Tłumski, Ossolineum 1976.

³ Bezpieczeństwo zajmuje drugą pozycję w hierarchii potrzeb A. Masłowa – por. A.H. Masłow, *Teoria hierarchii potrzeb (w:) Problemy osobowości i motywacji w psychologii amerykańskiej*, red. J. Reykowski, Warszawa 1964, s. 135 i n.

⁴ J. Szymd, *Bezpieczeństwo jako wartość. Refleksja aksjologiczna i etyczna (w:) Zarządzanie bezpieczeństwem. Międzynarodowa konferencja naukowa, Kraków 11–13 maja 2000*, red. P. Tyrała, Kraków 2000, s. 47.

czeństwa, takich jak bezpieczeństwo globalne, socjalne⁵ czy psychiczne, wyróżnia się bezpieczeństwo publiczne. Zarówno koncepcje pojmowania tego pojęcia, jak i zasad jego zapewnienia ewoluują adekwatnie do przemian społecznych niosących nowe zagrożenia. Zgodnie z obiektywnym ujęciem tego terminu bezpieczeństwo publiczne to stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody – wywołane na przykład zachowaniem ludzi, działaniem sił natury, techniki – normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa⁶. Ta definicja nie straciła na aktualności w dobie gospodarki rynkowej.

Mianem bezpieczeństwa publicznego określa się również stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła. Ochrona bezpieczeństwa publicznego należy do państwa, które wyznacza granice bezpieczeństwa i określa, co jest niezgodne z bezpieczeństwem i co zakłóca lub może utrudniać normalne funkcjonowanie państwa. Z punktu widzenia podmiotowego bezpieczeństwo publiczne ujmowane jest jako ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz ustrój państwowy i majątek ogólnonarodowy⁷. To, co stanowi wspólny mianownik definicji i koncepcji bezpieczeństwa publicznego, to odnoszenie się do trzech podstawowych kwestii, które obejmują: brak zagrożeń dla swobodnego funkcjonowania obywatela (przede wszystkim ochrona jego życia, zdrowia i mienia), niezakłócone funkcjonowanie organizacji państwowej i realizacja jej interesów oraz przestrzeganie przez obywateli w swym postępowaniu ogółu zasad zbiorowego współżycia i norm prawnych określonych przez państwo (przestrzeganie porządku publicznego).

Ostatni z wymienionych aspektów przekłada się na bezpieczeństwo prawne, które stanowi jeden z aspektów filozoficznej triady obejmującej również idee sprawiedliwości i celowości. Stanowią one komponenty idei

⁵ Por. M. Toczyńska-Jarecka, *Poczucie bezpieczeństwa socjalnego, ekonomicznego i prawnego w zmieniającym się społeczeństwie* (w:) *Kultura i rynek*, red. S. Partycki, t. 2, Lublin 2008, s. 355–259.

⁶ J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”*. *Niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych (1983–1984)*, *Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych* 1985, nr 41, s. 129–130.

⁷ E. Úra, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 124.

prawa według G. Radbrucha. Bezpieczeństwo prawne postrzegane jest jako uosobienie porządku prawnego, a w konsekwencji prawa stanowionego⁸. Celowość jest ujmowana jako dobro powszechne, które, by realizować swoje zasady, pomija jednostkę, podkreślając znaczenie organizmu społecznego – całości⁹. Celowość jest wyznaczona przez przeciwieństwa zachodzące w poglądach jednostek i społeczności na państwo i prawo i bezpośrednio z nimi związana. Pozostałe elementy, czyli sprawiedliwość i bezpieczeństwo prawne, to postulaty mające „ważność powszechną”, których istoty nie rozstrzyga się, wychodząc z pozycji relatywistycznych. Jest to jednak jedno z nielicznych, jeśli nie jedyne podobieństwo między nimi. Sprawiedliwość jest drogowskazem, wedle którego orientuje się idea prawa; decyduje o tym, co w ogóle jest prawem¹⁰. Dla G. Radbrucha sprawiedliwość równa się formie prawa; jako taka nie wystarcza jednak do sprecyzowania treści ani tym bardziej – nie gwarantuje pewności prawa. Dlatego właśnie idea prawa składa się z trzech elementów, aby prawo mogło w pełni realizować swoje zadania. Sama sprawiedliwość do tego by nie wystarczała – jest ona jednym z wymogów prawa¹¹.

Bezpieczeństwo ruchu drogowego stanowi obszar bezpieczeństwa publicznego. W tym aspekcie na uwagę zasługuje pogląd, zgodnie z którym nie jest możliwe sformułowanie pełnej definicji bezpieczeństwa publicznego ze względu na różnorodność i rozległość treści składających się na nią. Można je tylko określić poprzez wskazanie niebezpieczeństw zagrażających interesowi publicznemu. Niebezpieczeństwem publicznym, według W. Kawki, jest „fakt, stan lub zjawisko dotyczące interes publiczny, chociażby szkoda swym ciężarem mocniej godziła w dobro prywatne”¹². Na uwagę zasługuje również wysuwana przez M. Lisieckiego propozycja odstąpienia od poszukiwania definicji bezpieczeń-

⁸ T. Chauvin, *Sprawiedliwość. Między celowością a bezpieczeństwem prawnym. Evolucja poglądów Gustawa Radbrucha*, *Studia Iuridica* 1999, t. 37, s. 27 i n.

⁹ Tamże, s. 16. Warto zwrócić uwagę na ewolucję poglądów G. Radbrucha, który wcześniej stał na stanowisku, że celowość różni od sprawiedliwości fakt indywidualizowania nierówności poszczególnych przypadków – tegoż, *Grundzuge der Rechtsphilosophie*, Leipzig 1914; przekład polski: *Zarys filozofii prawa*, tłum. C. Znamierowski, Warszawa 1938; również G. Radbruch, *Filozofia prawa*, tłum. E. Nowak, Warszawa 2009, s. 79–83.

¹⁰ H. Kelsen, *Czysta teoria prawa a jursprudencja analityczna* (w:) *Współczesna teoria i filozofia prawa na Zachodzie Europy*, tłum. i oprac. T. Gizbert-Studnicki [i in.], Kraków 1985, s. 90.

¹¹ J. Zajadło, *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, Gdańsk 2001, s. 147 i n.

¹² W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 52, cyt. za J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 7.