

HULAJNOGI ELEKTRYCZNE ORAZ INNE MIKROPOJAZDY

**Regulacje prawne
i rozwiązania samorządowe**

Michał Burtowy, Wojciech Kotowski

PRAWO W PRAKTYCE



Wolters Kluwer

HULAJNOGI ELEKTRYCZNE ORAZ INNE MIKROPOJAZDY

**Regulacje prawne
i rozwiązania samorządowe**

Michał Burtowy, Wojciech Kotowski

PRAWO W PRAKTYCE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2020

Stan prawny na 2 września 2020 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Bogusław Sygit

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Michał Burtowy – I, III, IV

Wojciech Kotowski – II



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-127-4

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Serdecznie dziękuję
mojej Żonie, dr Joannie Zajączkowskiej-Burtowy,
za natchnienie do działania i wytrwałe
towarzyszenie w pracy nad książką.

Michał Burtowy

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Przedmowa	13
Wprowadzenie	17
Rozdział I	
Pojęcie urządzeń transportu osobistego i jego kształtujący się status prawny (<i>Michał Burtowy</i>)	23
1. Mikromobilność na świecie	23
2. Dyskusja o regulacji UTO w Polsce	34
Rozdział II	
Urządzenia transportu osobistego w ruchu drogowym (<i>Wojciech Kotowski</i>)	49
1. Zasady poruszania się w ruchu drogowym według projektu rządowego 2020	49
2. Praktyczne propozycje zmian legislacyjnych w odniesieniu do UTO	53
3. E-hulajnoga w zderzeniu z pieszym – studium przypadku	65
4. Poruszanie się UTO w ruchu miejskim – uwagi praktyczne	72

Rozdział III**Odpowiedzialność prawna w związku ze zdarzeniami
z udziałem urządzeń transportu osobistego**

<i>(Michał Burtowy)</i>	79
1. Odpowiedzialność karna i za wykroczenia na tle użytkowania UTO	79
2. Odpowiedzialność cywilna użytkowników UTO	99
3. Odpowiedzialność cywilna innych podmiotów	115

Rozdział IV**Obecność urządzeń transportu osobistego w miastach**

<i>(Michał Burtowy)</i>	126
1. Mikropojazdy na świecie a zrównoważony rozwój	126
2. Urządzenia transportu osobistego w przestrzeni miejskiej	135
3. Pozostałe wyzwania i możliwości związane z UTO	149

Podsumowanie	161
---------------------------	-----

Bibliografia	163
---------------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne i projekty ustaw

- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320)
- k.w.** – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.)
- p.r.d.** – ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.)
- projekt rządowy 2016** – projekt z 30.09.2016 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (nr z wykazu prac legislacyjnych: UC65), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290511> (dostęp: 31.08.2020 r.)
- projekt rządowy 2019 / projekt p.r.d. z 2019 r.** – projekt z 30.07.2019 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych (nr z wykazu prac legislacyjnych: UD564), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12323652> (dostęp: 31.08.2020 r.); numery artykułów poprzedzające skrót „projekt p.r.d. z 2019 r.” oznaczają przepisy Prawa o ruchu drogowym w brzmieniu zaproponowanym przez ten projekt; numery artykułów poprzedzające skrót „projekt rządowy 2019” oznaczają numery artykułów ustawy zmieniającej

- projekt rządowy 2020/projekt p.r.d. z 2020 r.** – projekt z 12.05.2020 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (nr z wykazu prac legislacyjnych: UD51), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12333706> (dostęp: 31.08.2020 r.); numery artykułów poprzedzające skrót „projekt p.r.d. z 2020 r.” oznaczają przepisy Prawa o ruchu drogowym w brzmieniu zaproponowanym przez ten projekt; numery artykułów poprzedzające skrót „projekt rządowy 2020” oznaczają numery artykułów ustawy zmieniającej
- projekt rządowy MS 2020/projekt p.r.d. MS z 2020 r. RODO** – projekt z 8.08.2020 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)
- r.w.t.d.p.** – rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.03.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- u.c.p.g.** – ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439)
- u.d.p.** – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)
- u.d.r.** – ustawa z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 895 ze zm.)
- u.el.** – ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 908 ze zm.)
- u.g.n.** – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.)
- u.o.d.o.** – ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
- u.o.p.z.** – ustawa z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2020 r. poz. 358)

- u.p.p.** – ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 711 ze zm.)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
- ustawa o OC** – ustawa z 22.05.2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2214 ze zm.)
- z.s.d.** – rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31.07.2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2310)

Publikacje i czasopisma

- Ankieta samorządowa** – M. Burtowy, *Samorządowa ankieta dotycząca elektrycznych pojazdów miejskich – badanie naukowe 2020* (ankieta internetowa)
- Prok. i Pr. Raport DFT** – Prokuratura i Prawo
– Department for Transport, *Future of Mobility: Urban Strategy. Moving Britain Ahead*, Londyn 2019
- Raport EY** – Ernst & Young, *Micromobility: Moving cities into a sustainable future*, b.m. 2020
- Raport INRIX** – T. Rees, *Micromobility Potential in USA, UK and Germany*, Kirkland 2019
- Raport ITDP Electric** – Institute for Transportation and Development Policy, *The Electric Assist; Leveraging E-bikes and E-scooters for More Livable Cities*, Nowy Jork 2019
- Raport ITDP TOD** – Institute for Transportation and Development Policy, *TOD Standard*, Nowy Jork 2017
- Raport ITF** – A. Santacreu i in., *Safe Micromobility*, International Transport Forum, Paryż 2020
- Raport Metropolis** – *Seminar on International Strategies in Metropolitan Areas*, Barcelona 2020
- Raport NACTO 2018** – National Association of City Transportation Officials, *Guidelines for the Regulation and Management of Shared Active Transportation*, version 1, Nowy Jork 2018
- Raport NACTO 2019** – National Association of City Transportation Officials, *Guidelines for Regulating Shared Micromobility*, version 2, Nowy Jork 2019

- Raport Open Road** – SmartCitiesWorld, *The open road. A smart city is an interoperable city*
- Raport PIU** – Polska Izba Ubezpieczeń, *Nowa miejska mikromobilność. Co oznacza dla ubezpieczeń? Raport Polskiej Izby Ubezpieczeń*, Warszawa 2019
- Raport Populus** – Populus, *The Micro-Mobility Revolution*, Berkeley 2018
- Raport SAE J3194** – Society of Automotive Engineers, *Taxonomy & Classification of Powered Micromobility Vehicles*, Warrendale 2019

Inne

- KRP** – Komenda Rejonowa Policji
- NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny
- ONZ** – Organizacja Narodów Zjednoczonych
- SA** – sąd apelacyjny
- SN** – Sąd Najwyższy
- SO** – sąd okręgowy
- SR** – sąd rejonowy
- TK** – Trybunał Konstytucyjny
- UFG** – Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny
- UOKiK** – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- WRD KSP** – Wydział Ruchu Drogowego Komendy Stołecznej Policji
- WSA** – wojewódzki sąd administracyjny

PRZEDMOWA

Szczególnym przypadkiem, któremu należałoby się przyjrzeć od strony prawa, jest pojawienie się względnie nowego fenomenu społecznego mającego doniosłe konotacje prawnicze, wymagające odniesienia się do niego. Posłużę się dwoma przykładami, pierwszym z gatunku wielkich, jakim było porywanie samolotów, drugim z gatunku małych, jakim były zabory pojazdów mechanicznych nie w celu przywłaszczenia, lecz krótkotrwałego użycia. Na te fenomeny społeczne prawnicy musieli jakoś zareagować. Myśląc o prawnikach, mam na uwadze ich niejako trzy kategorie:

- 1) stosujących prawo, tj. organy administracji oraz organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości;
- 2) komentujących prawo, tj. przedstawicieli najszerzej rozumianej nauki prawa;
- 3) stanowiących prawo, tj. prawodawcę, w tym ustawodawcę.

Na pierwszej linii frontu znajdują się zapewne organy stosujące prawo, które mając do czynienia z nowym fenomenem społecznym, muszą ocenić, czy istniejące przepisy prawne pozwalają na uporanie się z nim. Jeśli sięgniemy do pierwszego przykładu z gatunku wielkich, to pojawia się pytanie, czy wystarczą przepisy o karalności groźby i zmuszania, czy może trzeba przywołać od razu przepisy o spowodowaniu niebezpieczeństwa powszechnego. Jeśli zaś sięgniemy do drugiego przykładu z gatunku małych, to pojawia się pytanie, czy wystarczy penalizacja w ramach prawa wykroczeń za samowolne używanie cudzej rzeczy ruchomej, czy może trzeba nieco naciągnąć przepisy o kradzieży, aby się z tym zjawiskiem uporać w adekwatny

do jego charakteru sposób. Dobrze jest, jeżeli do tych zmagających się organów stosujących prawo włączają się prawnicy drugiej kategorii, poddając analizie naukowej różne możliwości stosowania istniejących lub dopiero proponowanych przepisów prawnych. W ostatnim etapie wkracza prawodawca, który oceniając wysiłki organów stosujących prawo i wspomagany poglądami nauki, rozwiązuje pierwszy z przywołanych przykładów, wprowadzając w art. 166 § 1 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny¹ odpowiedzialność za przestępstwo przejęcia – przez zastosowanie podstępu, gwałtu na osobie lub groźby bezpośredniego użycia takiego gwałtu – kontroli nad statkiem wodnym lub powietrznym, z przypadkami kwalifikowanymi w art. 166 § 2 i 3 k.k., drugi zaś przez wprowadzenie w art. 289 § 1 k.k. odpowiedzialności za zabór w celu krótkotrwałego użycia cudzego pojazdu mechanicznego, z przypadkami kwalifikowanymi w art. 289 § 2 i 3 k.k.

Przywołałem te dwa przykłady nie bez powodu. Myślę bowiem, że mamy do czynienia ze zjawiskiem w jakimś stopniu podobnym. Niebywały rozrost posługiwania się e-urządzeniami transportu osobistego, których (niejedynym) przedstawicielem jest hulajnoga elektryczna, jest fenomenem rodzącym liczne i skomplikowane problemy prawne, wymagające rozstrzygnięcia zarówno na tle dziś obowiązujących przepisów, jak i pod kątem przyszłej legislacji, zwłaszcza w prawie o ruchu drogowym. Jest to tym bardziej istotne, że e-urządzenia transportu osobistego to nie fenomen przejściowy; wszystkie prognozy wskazują, że posługiwanie się takimi urządzeniami narasta i narastać będzie. Ale podobieństwo tych przypadków jest w dużym stopniu pozorne. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż zarówno porywanie samolotów, jak i zabór cudzego pojazdu w celu krótkotrwałego użycia to czyny z istoty swej naganne, wymagające zdecydowanej reakcji od strony prawa karnego. Mikropojazdy zaś to całkiem co innego, korzystanie z nich jest co do zasady zjawiskiem pozytywnym, gdyż służy ochronie środowiska i wspomaganiu komunikacji w miastach, zwalczania natomiast wymagają nadużycia bądź też wynaturzenia przy korzystaniu z nich. Dlatego uporanie

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1444.

się z porywaniem samolotów wymagało od strony prawnej użycia „siekier”, uporanie się z amatorami przejażdżek cudzym pojazdem – „noża”, ale uporanie się z urządzeniami transportu osobistego wymaga „lancetu”, ponieważ trzeba szczególnie precyzyjnie wyznaczyć zasady posługiwania się takimi urządzeniami, w tym ramy odpowiedzialności prawnej szeroko rozumianych użytkowników takich urządzeń, ale tak je wyznaczyć, aby jednocześnie nie zniechęcać do korzystania z nich, bo posługiwanie się nimi przynosi liczne korzyści, zwłaszcza dla środowiska. W tym świetle zadanie prawników okazuje się nieporównanie bardziej skomplikowane niż w dwóch pierwszych przywołanych przykładach.

Wyrazy najszczerzego uznania należą się Michałowi Burtowemu i Wojciechowi Kotowskiemu, zaliczanym do drugiej z wyróżnionych grup prawników, którzy – umiejętnie włączając się w dyskusję o mikropojazdach na tle obowiązującego i projektowanego stanu prawnego – przygotowali skromną objętościowo, ale treściowo przebogatą monografię analizującą w aspektach prawnych i samorządowych e-urządzenia transportu osobistego. Podkreślić trzeba wnikliwe wprowadzenie do zagadnienia, w którym Autorzy, szeroko posługując się literaturą światową, przeanalizowali pojęcie urządzeń transportu osobistego, po czym z chirurgiczną precyzją wskazali, jak należy do nich podchodzić w prawie o ruchu drogowym oraz jak należy w niezbędnych przypadkach uruchamiać instrumenty odpowiedzialności karnej wraz z odpowiedzialnością za wykroczenia i odpowiedzialności cywilnej nie tylko samych korzystających z takich urządzeń, ale także operatorów floty tych urządzeń. Uwagi Autorów o odpowiedzialności prawnej są zgrabnie, ale bez przesady, udokumentowane sięgnięciem do literatury prawniczej i orzecznictwa sądowego.

W tym aspekcie opracowanie Michała Burtowego i Wojciecha Kotowskiego w pełni zasługuje na miano dzieła naukowego. Autorzy operują przypisami oszczędnie, ale nader celnie, wyjaśniając podstawowe zagadnienia odpowiedzialności prawnej w badanej przez nich dziedzinie. Niezależnie od walorów naukowych monografię po prostu dobrze się czyta. Opisany ze swadą przypadek słowac-

kiej turystki potrąconej na chodniku przez młodocianego jadącego hulajnogą elektryczną, kiedy to z turystki początkowo próbowano uczynić sprawczynię zagrożenia i dopiero interwencja sądu uchylającego nałożony na nią mandat przywróciła właściwe proporcje sprawie, w której owa turystka była osobą pokrzywdzoną, dał Autorom asumpt do wyraźnego stwierdzenia, że hulajnoga elektryczna jest pojazdem, a jadący nią jest kierującym zobowiązanym do zachowania zapewniającego bezpieczeństwo pieszym.

Obok walorów naukowych praca ma istotne znaczenie dydaktyczne, podkreślone przez serię udanych zdjęć pokazujących prawidłowe zachowanie prowadzących elektryczne urządzenia transportu osobistego.

Dziś już chyba nikt nie ma wątpliwości, że ochrona środowiska jest jednym z najpoważniejszych problemów, przed którymi stanął świat współczesny. Wielką zasługą Autorów jest przekonujące pokazanie elektrycznych urządzeń transportu osobistego na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju.

Wywody Michała Burtowego i Wojciech Kotowskiego śledziłem ze wzrastającym uznaniem dla ich precyzji, głębi myśli i trafnego operowania przypisami odsyłającymi do literatury światowej i polskiej. Dużo skorzystałem, zapoznając się z tą niewielką książeczką, i z pełnym przekonaniem polecam ją wszystkim, którym sprawy bezpieczeństwa ruchu i ochrony środowiska nie są obojętne.

prof. dr hab. Wojciech Radecki
emerytowany profesor zwyczajny
Instytutu Nauk Prawnych PAN
doktor honoris causa Uniwersytetu Śląskiego

WPROWADZENIE

Mikromobilność to swoboda podróżowania
na małe odległości.

Horace Dediu

Celem tej publikacji jest próba uporządkowania i omówienia najważniejszych prawnych i samorządowych aspektów dotyczących elektrycznych urządzeń komunikacyjnych służących do indywidualnego przemieszczania się. Wśród tego typu pojazdów do najpopularniejszych zaliczamy między innymi elektryczne hulajnogi, segwaye i hoverboardy, a ich funkcjonowanie zwane jest ogólnie mikromobilnością.

Idea napisania książki zrodziła się pod wpływem obserwacji dynamicznego rozwoju zjawiska mikromobilności w ostatnich kilku latach w głównych polskich miastach oraz podjętych na szczeblu rządowym wysiłków w celu uregulowania niektórych aspektów korzystania z tego typu urządzeń.

Efektem tych wysiłków jest wprowadzenie do dyskursu publicznego terminu „urządzenia transportu osobistego” (w skrócie: UTO), który ma określać właśnie małe, indywidualne środki lokomocji, jednak z wyłączeniem e-rowerów¹. Mimo iż z powodu dyskontynuacji projektów rządowych z 2016 i 2019 r. w związku z zakończeniem po-

¹ Art. 2 pkt 48a projektu p.r.d. z 2016 r.; art. 2 pkt 47b projektu p.r.d. z 2019 r., art. 2 pkt 47b projektu p.r.d. z 2020 r.

przedniej VIII kadencji Sejmu, a ponadto faktycznego wstrzymania prac nad tą tematyką w IX kadencji (aż do ogłoszenia w maju 2020 r. rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, a następnie drugiej propozycji projektu ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości w sierpniu 2020 r.) UTO nie zostało dotąd wprowadzone do polskiego systemu prawa, to jednak funkcjonuje ono w projekcie ustawy i zapewne ostatecznie wejdzie do języka prawnego. Określenie to stało się również elementem dyskursu medialnego oraz praktyki, w tym praktyki samorządowej².

Przed wszystkim jednak istnieje i rozwija się samo zjawisko, którego przejawem są obecne na naszych ulicach liczne mikropojazdy prywatne i dostępne na wynajem. Jednakże w odróżnieniu od rzeczywistości realnej, w rzeczywistości prawnej mikromobilność funkcjonuje w próżni.

Ze względu na globalny charakter zjawiska mikromobilności, której kolebką w nowoczesnym wydaniu są Stany Zjednoczone, w rozdziale I omówione zostały najważniejsze aktualne realia funkcjonowania tej aktywności na świecie. Dotyczą one zarówno pozytywnych, jak i negatywnych aspektów UTO, w związku z czym opis ten może okazać się inspirujący dla ustawodawcy oraz organów samorządowych, którym przychodzi rozwiązywać praktyczne problemy tworzone przez małe indywidualne pojazdy miejskie.

W rozdziale I zrekapitulowano również dotychczasowy proces legislacyjny. Mimo że nie wkroczył on dotąd w stadium parlamentarne, jego przebieg powinien być przedmiotem badań z uwagi na istotne sugestie i postulaty formułowane na etapie konsultacji i uzgodnień. Ich dogłębna analiza ze strony ustawodawcy jest niezbędna do pra-

² Z tych powodów określenia: „mikromobilność”, „mikropojazdy”, „urządzenie transportu osobistego”, „UTO”, „elektryczne pojazdy miejskie” itp. będą w książce używane zamiennie, oznaczając w przybliżeniu to samo zjawisko. Por. M. Burtowy, *Samorządowa ankieta dotycząca elektrycznych pojazdów miejskich – badanie naukowe 2020* (ankieta internetowa) (szerzej rozdział IV, pkt 3).