



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/8/25

Warszawa, 9 stycznia 2025 roku

Szanowny Pan
Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu
Ministerstwo Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 6 grudnia 2024 r. (znak: DTD-5-1.0210.3.2024) dotyczące przedstawienia do konsultacji publicznych i opiniowania projektu **ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (UD17)**, Związek Powiatów Polskich przedstawia opinię z uwagami o treści jak poniżej.

Przedłożony projekt zakłada zmianę przepisów regulujących prace badawcze nad pojazdami zautomatyzowanymi w warunkach drogowych i ma na celu stworzenie podstawy do stopniowego wprowadzania zmian umożliwiających automatyzację transportu drogowego w Polsce, zgodnie z postępowaniem technologicznym – jednakże w stopniu istotnym pomija samorządy, których organy występują zarówno w roli organów zarządzających ruchem na drogach, a także zarządców dróg.

1. Uwaga do art. 1 pkt 1 – w zakresie dodawanych pkt 88 i 89 w art. 2 ustawy

Proponuje się nadać przepisowi brzmienie:

„88) pojazd zautomatyzowany – pojazd silnikowy zaprojektowany i zbudowany do samodzielnego poruszania się przez określony czas bez ciągłego nadzoru ze strony kierowcy, gdzie jednak nadal oczekuje się lub wymaga interwencji kierowcy lub operatora;

89) pojazd autonomiczny – pojazd silnikowy, który został zaprojektowany i zbudowany do samodzielnego poruszania się bez żadnego nadzoru ze strony kierowcy, gdzie jednak dopuszcza się możliwość wpływania na ruch pojazdu przez operatora.”

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w projekcie określa się definicję „pojazdu w pełni zautomatyzowanego”. W praktyce definicja ta dotyczy tzw. pojazdów autonomicznych, tj. samochodów bezzałogowych, którymi steruje komputer na podstawie szeregu systemów i czujników. W takiej sytuacji proponuje się, aby definicja wprost dotyczyła „pojazdów autonomicznych”, określając jednocześnie, że na ruch tych pojazdów może wpływać zewnętrzny operator.

W konsekwencji powyższej propozycji, proponuje się również po projektowanym pkt 90 dodać pkt 91, w którym ustawodawca określi definicję „operatora”.

Zdefiniowanie „operatora” pozwoli na eksploatację pojazdów różnego typu, w tym również tych nadzorowanych zdalnie, a także pozwoli na stosowanie proponowanych przepisów bez konieczności późniejszej dodatkowej nowelizacji Prawa o ruchu drogowym.

2. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie zmienianego art. 65l ust. 5 ustawy

Zdanie drugie przepisu nosi brzmienie: „Przez zmianę warunków rozumie się w szczególności zmiany dotyczące celu i zakresu prac testowych oraz zagrożeń i ryzyk, o których mowa w pkt 10.”. Zauważyć należy, że projektowany art. 65l ust. 5 nie jest podzielony na punkty. Jednak z brzmienia całego zmienianego art. 65l można wywnioskować, że chodzi o ust. 8 pkt 10.

Zatem proponuje się nadać art. 65l ust. 5 zd. drugie brzmienie: „Przez zmianę warunków rozumie się w szczególności zmiany dotyczące celu i zakresu prac testowych oraz zagrożeń i ryzyk, o których mowa w ust. 8 pkt 10.”.

3. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie zmienianego art. 65l ust. 8 pkt 4 ustawy

Proponuje się nadać przepisowi brzmienie:

„4) planowany obszar prac testowych, ich lokalizację – poprzez wskazanie gminy, powiatu i województwa oraz drogi – poprzez wskazanie kategorii drogi (gminna, powiatowa, wojewódzka, krajowa) i jej numeru, po których będzie poruszał się pojazd zautomatyzowany albo pojazd autonomiczny;”.

Wniosek o zezwolenie na przeprowadzenie prac testowych powinien zawierać precyzyjne określenie lokalizacji dróg, na których mają odbywać się ww. prace, ze szczególnym określeniem kategorii drogi i jej numeru.

W przypadku uwzględnienia niniejszej uwagi, odpowiedniemu dostosowaniu powinien ulec wzór wniosku, do określenia którego będzie uprawniony minister właściwy do spraw transportu na podstawie projektowanego art. 65l ust. 10.

Niezależnie od powyższego – w kontekście szeroko pojętych zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego – rozważenia wymaga wprowadzenie odpowiednich przepisów regulujących odpowiednie oznakowanie dróg, po których miałyby odbywać się ruch testowy pojazdów zautomatyzowanych i autonomicznych (np. poprzez oznakowanie znakiem A-30 „inne niebezpieczeństwo” z odpowiednią tabliczką ostrzegawczą).

4. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie zmienianego art. 65l ust. 10 ustawy

Projektowany art. 65l ust. 10 prd stanowi upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia. Jednakże jego projekt nie został przedłożony. Zatem nie jest możliwe odniesienie się do wzoru wniosku i wzoru sprawozdania. Nie zaproponowano również wysokości opłaty za przeprowadzenie procesu związanego z wydaniem zezwolenia.

Co do proponowanego w projektowanym art. 65l ust. 10 pkt 3 sposobu ustalenia wysokości opłat, należy stwierdzić, że nie spełnia on wymogów konstytucyjnych. Co więcej, przepis ten (stanowiący delegację ustawową do wydania rozporządzenia) jest również niezgodny z § 27 pkt 4 Zasad Techniki Prawodawczej, który stanowi, że w przepisach proceduralnych określa się w szczególności zasady i tryb ponoszenia opłat i kosztów postępowania. Zarówno komentowany przepis, jak też cały projekt, nie zawierają żadnych zasad ustalania opłaty za przeprowadzenie procesu związanego z wydaniem zezwolenia, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że opłata nie może przekroczyć 20 000 zł (lub 40 000 zł w przypadku wniosku obejmującego od 2 do 5 województw). Z brzmienia proponowanego przepisu nie wynika również, jak powinna być ustalana opłata i ile powinna wynosić w przypadku, gdyby zezwolenie miało dotyczyć prowadzenia testów na obszarze 6 i więcej województw – a taka sytuacja nie jest przecież wykluczona.

5. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie zmienianego art. 65l ust. 11 ustawy

W art. 65l ust. 11 po pkt 4 proponuje się dodać pkt 5 w brzmieniu:

„5) uzyskanie opinii właściwego zarządcy drogi, o którym mowa w art. 19 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 320 z późn. zm.), zawierającej zgodę na prowadzenie prac testowych. Nieprzedstawienie opinii w terminie 30 dni od dnia skierowania sprawy do zaopiniowania jest równoznaczne z wydaniem opinii zawierającej zgodę.”.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. W kontekście przedstawionej nowelizacji nie można pominąć odpowiednich organów JST, które w myśl ustawy o drogach publicznych są zarządcami dróg samorządowych. Jednostki samorządu terytorialnego mają określone obowiązki związane z planowaniem, budową, ochroną dróg itp., zatem opinia właściwego zarządcy drogi powinna stanowić element poprzedzający wydanie zezwolenia.

6. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie zmienianego art. 65l ust. 12 ustawy

Uwaga o charakterze legislacyjnym – w projektowanym przepisie należy skreślić wyrażenie „art. 65l” i pozostawić jedynie odesłanie do ust. 1, bowiem regulacja znajduje się w obrębie tego samego artykułu.

7. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie zmienianego art. 65l ust. 13 ustawy

W projektowanym art. 65l po ust. 13 proponuje się dodać ust. 14 i ust. 15 w brzmieniu:

„14. W przypadku, w którym zezwolenie dotyczy prowadzenia prac na drogach stanowiących własność samorządu województwa, powiatu lub gminy, połowa opłaty jest przekazywana na rzecz właściwego województwa, powiatu lub gminy.

15. Jeżeli prowadzenie prac ma odbywać się na drogach stanowiących własność różnych jednostek samorządu terytorialnego, połowa opłaty, o której mowa w ust. 14 przekazywana jest poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego w częściach równych.”.

W projektowanej nowelizacji proponuje się utworzenie podmiotu (organu) zwanego Krajowym Koordynatorem Prac Testowych, który ma pobierać opłaty za przeprowadzenie procesu związanego z wydaniem zezwolenia i będzie uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych w określonych sprawach. Co więcej, projekt przewiduje nakładanie kar pieniężnych w określonych przypadkach, które to kary mają stanowić dochód budżetu państwa.

W projektowanej nowelizacji całkowicie pominięto samorządy, które są właścicielami dróg (gminnych, powiatowych, wojewódzkich) i których organy występują w dwojakiej roli:

- zarządców dróg – art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych,
- organów zarządzających ruchem – art. 10 ust. 4-6 Prawa o ruchu drogowym.

Odnosząc się do projektowanej nowelizacji nie można nie zauważyć, że w przypadku testów przeprowadzanych na drogach samorządowych, jednostki samorządu terytorialnego zostały całkowicie wykluczone w partycypacji z opłat w procesie uzyskania zezwolenia, mimo że realizują zadania związane z budową i przebudową dróg, ochroną dróg, a także zarządzania ruchem na drogach.

Uzasadnia to przyznanie udziału w pobieranej opłacie w przypadku, kiedy testy miałyby się odbywać na drogach będących własnością JST.

8. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie zmienianego art. 65l ust. 14 ustawy

Proponuje się nadać przepisowi brzmienie:

„14. W przypadku odmowy wydania zezwolenia Krajowy Koordynator Prac Testowych z urzędu, w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja odmowna stała się ostateczna, zwraca połowę opłaty za przeprowadzenie procesu związanego z wydaniem zezwolenia, o którym mowa w ust. 1.”.

Przepis należy uzupełnić o termin, w którym Krajowy Koordynator zwraca połowę opłaty. Brak określenia tego terminu może spowodować, iż dokonanie zwrotu będzie odbywało się w terminach nieokreślonych.

Niezależnie od powyższego wskazuję, iż projektowany przepis jest sprzeczny z funkcjonującymi w polskim prawie standardami pobierania opłat.

Po pierwsze, przepis przewiduje, że Krajowemu Koordynatorowi należy się połowa opłaty bez względu na to, czy pozytywnie załatwi sprawę zainteresowanego wnioskodawcy, tj. czy wyda zezwolenie na prowadzenie prac testowych. Jest to instytucja nieznaną prawu administracyjnemu. Zwrot z urzędu całości lub części opłaty przewidziany został w sądowym postępowaniu cywilnym, w przypadkach ściśle określonych w art. 79 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, które to przypadki nie stanowią (co do zasady) negatywnego rozstrzygnięcia dla strony postępowania lub niezałatwienia jej sprawy przez sądu.

Po drugie, w kontekście załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej, „wzorcową” ustawą dotyczącą pobierania opłat jest ustawa o opłacie skarbowej. Jednakże przepisy tego aktu również nie przewidują zwrotu połowy opłaty w przypadku odmowy załatwienia sprawy. Co więcej, art. 9 ustawy o opłacie skarbowej przewiduje zwrot tej opłaty (na wniosek) w przypadkach – niedokonania czynności urzędowej mimo uiszczenia opłaty oraz niewydania zaświadczenia lub zezwolenia mimo zapłacenia opłaty.

Przytoczone powyżej argumenty uzasadniają konieczność rozważenia zasadności wprowadzenia komentowanego przepisu.

9. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie zmienianego art. 65m ust. 1 pkt 2 ustawy

Proponuje się nadać przepisowi brzmienie:

„2) nie uzyskał któregokolwiek z potwierdzeń, o których mowa w art. 65l ust. 11 pkt 1 i 2, lub z potwierdzeń tych wynika, że brak jest technicznych możliwości prowadzenia akcji ratowniczej w zdarzeniu z udziałem pojazdu, którym będą prowadzone jazdy testowe;”.

Podstawę odmowy wydania zezwolenia należy uzupełnić o przypadek, w którym komendant wojewódzki Policji lub Państwowej Straży Pożarnej w odpowiedzi na wniosek o uzyskanie pisemnego potwierdzenia wypowie się negatywnie co do możliwości technicznych prowadzenia akcji ratowniczej.

Przepis w proponowanym przez projektodawców brzmieniu przewiduje odmowę wydania zezwolenia w przypadku nie uzyskania potwierdzeń. Z projektowanego art. 65l ust. 11 pkt 1 i 2 wynika obowiązek uzyskania pisemnego potwierdzenia, a w przypadku nieprzedstawienia opinii w terminie 30 dni uznaje się, że opinia ta jest pozytywna. Projektowane przepisy nie przewidują natomiast negatywnego odniesienia się do wniosku przez ww. komendantów i powinny zostać w tym zakresie uzupełnione.

10. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie zmienianego art. 65m ust. 4 ustawy

Proponuje się nadać przepisowi brzmienie:

„4. Organizator prac testowych jest obowiązany umożliwić uczestnictwo obserwatorowi wyznaczanemu przez Krajowego Koordynatora Prac Testowych, o którym mowa w ust. 3 pkt 2.”.

Projektowany przepis należy uzupełnić o wyrażenie „o którym mowa w ust. 3 pkt 2”, z uwagi na konieczność zapewnienia jednolitego brzmienia projektu. Wskazać należy, że ww. wyrażenie dot. określenia obserwatora zostało użyte w projektowanym art. 65m ust. 5 projektu.

11. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie zmienianego art. 65n ust. 1 pkt 1 ustawy

Proponuje się nadać przepisowi brzmienie:

„1) wyposażyć pojazd zautomatyzowany albo pojazd autonomiczny, będący przedmiotem prac testowych w elektroniczny rejestrator, który rejestruje i przechowuje **dźwięk** oraz obraz z przodu, z tyłu i z wnętrza;”.

Zasadnym jest rozszerzyć funkcjonalność rejestratora o rejestrowanie i przechowywanie dźwięku. Mając na uwadze, że organizator prac ma obowiązek m.in. prowadzenia testów symulacyjnych, prób fizycznych,

rejestrowania kolizji lub wypadków, rejestrowanie dźwięku i obrazu będzie adekwatne przy diagnozie zachowań pojazdów i eliminacji ewentualnych usterek.

12. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie zmienianego art. 65n ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy

Wyjaśnienia wymaga, na czym ma polegać „odpowiedni poziom bezpieczeństwa cybernetycznego” w odniesieniu do systemów funkcjonujących w pojazdach.

13. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie zmienianego art. 65n ust. 2 ustawy

Proponuje się nadać przepisowi brzmienie:

„2. Krajowy Koordynator Prac Testowych określa w drodze decyzji minimalne wymagania techniczne dotyczące elektronicznego rejestratora danych, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, oraz sposób i format udostępniania danych na potrzeby potwierdzenia prowadzonych testów symulacyjnych i prób fizycznych, a także rejestracji dźwięku oraz obrazu z przodu, z tyłu i z wnętrza pojazdu.”.

Proponowana zmiana jest zmianą wynikową, zgodnie z uzasadnieniem uwagi, o której mowa w pkt 11.

14. Uwaga do art. 1 pkt 4 – w zakresie dodawanego art. 140md ustawy

W projektowanym art. 140md po ust. 3 proponuje się dodać ust. 4 i ust. 5 w brzmieniu:

„4. W przypadku nałożenia kary pieniężnej w związku z prowadzeniem prac testowych pojazdem zautomatyzowanym albo pojazdem autonomicznym bez wymaganego zezwolenia lub z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu, jeżeli prace testowe odbywały się na drogach stanowiących własność samorządu województwa, powiatu lub gminy, połowa kary pieniężnej jest przekazywana na rzecz właściwego województwa, powiatu lub gminy.

5. Jeżeli prace testowe odbywały się na drogach stanowiących własność różnych jednostek samorządu terytorialnego, połowa kary pieniężnej, o której mowa w ust. 4 jest przekazywana poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego w częściach równych.”.

Proponowana zmiana jest zmianą wynikową, zgodnie z uzasadnieniem uwagi, o której mowa w pkt 7.

15. Uwaga do art. 3 projektu

Projektowany akt nie zawiera art. 3. Po art. 2 kolejny przepis oznaczony jest jako art. 4. Nie wiadomo zatem, czy projekt powinien zawierać art. 3 w jakimś określonym brzmieniu, czy też doszło do omyłki pisarskiej.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka