



Michał Burtowy

Uregulowanie UTO w Polsce – aspekty odpowiedzialności władzy publicznej i operatorów

Streszczenie

Artykuł omawia zagadnienia dotyczące tzw. *shared micromobility* czyli miejskiego ruchu małych urządzeń transportu osobistego, opartego na najmie (z ang. – miejskiej mikromobilności). Artykuł omawia problemy uregulowania pojęć ustawowych oraz zasad odpowiedzialności z tytułu prowadzenia w polskich miastach wynajmu urządzeń transportu osobistego (tzw. UTO) przez firmy zagraniczne – w celu wskazania ustawodawcy i samorządom możliwości uzyskania kontroli nad tą działalnością i zapewnienia mieszkańcom bezpieczeństwa oraz gwarancji co do naprawienia szkód wyrządzonych przez operatorów UTO.

Słowa kluczowe

Ruch drogowy, mikromobilność, UTO, odpowiedzialność, delikt, Skarb Państwa.

* * *

1. Główne założenia

W 2018 i 2019 r. opublikowane zostały trzy raporty amerykańskiego Krajowego Stowarzyszenia Urzędników Transportu Miejskiego (dalej jako: NACTO), dotyczące tzw. *shared micromobility* czyli miejskiego ruchu małych urządzeń transportu osobistego, opartego na ich krótkoterminowym, masowym wynajmowaniu: *Guidelines for the Regulation and Management of Shared Active Transportation* z 2018 r. (dalej jako: Raport 2018), *Guidelines for Regulating Shared Micromobility* z 2019 r. (dalej jako: Raport 2019), *Shared Micromobility in the U.S.* z 2019 r. (dalej jako: Raport ilościowy 2019)¹.

Założeniem raportów było dokonanie kompleksowej analizy obecnej sytuacji głównych amerykańskich miast pod kątem UTO, w celu ustalenia kierunków roz-

Mgr Michał Burtowy, adwokat, kancelaria adwokacka w Poznaniu.

¹ Ogólną charakterystykę Stowarzyszenia oraz raportów zob.: <https://nacto.org/about/>, a także: M. Burtowy, *Raporty amerykańskiego Krajowego Stowarzyszenia Urzędników Transportu Miejskiego (NACTO) a projekt z dnia 30 lipca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych*, „Paragraf Na Drodze”, nr 5, 2019, s. 29–48.

woju tego rynku, diagnozy kluczowych problemów i opracowania postulatów rozwiązań służących bezpieczeństwu i kontroli nad najmem miejskich UTO.

Już na wstępie warto podkreślić, że lektura raportów prowadzi do konkluzji, iż miejska mikromobilność powinna być uregulowana – można nawet zaryzykować stwierdzenie, że założenie to leży u podstaw całej analizy dokonanej przez NACTO. Druga istotna teza (przy czym podobnie jak poprzednie, bierze się ona z doświadczeń miast amerykańskich) zakłada, że najlepiej byłoby, aby samorzady miejskie przynajmniej w pewnym stopniu indywidualnie regulowały warunki miejskiej mikromobilności w zakresie swojej jurysdykcji. Jest to założenie bardzo rozsądne, gdyż zarówno ogólne wnioski raportów, jak i konkretne przykłady pokazują, że poszczególne miasta mają inne priorytety, potrzeby i cele związane z polityką transportową i społeczną, a w konsekwencji inaczej regulują (lub deregulują) zasady funkcjonowania UTO w przestrzeni miejskiej, w tym też zasady działalności operatorów rynku micromobility.

Raporty zakładają, że miejska legislacja regulująca sprawy UTO nie tylko zapewni porządek i bezpieczeństwo użytkownikom pojazdów oraz innym uczestnikom ruchu, ale także posłuży realizacji miejskich założeń planistycznych i tych dotyczących realizacji celów publicznych, jak np. systemy „*park and ride*”, „*first/last mile*”, skomunikowanie słabiej połączonych dzielnic itd. Założenia raportów odzwierciedlają więc podejście oparte na współodpowiedzialności za rozwój miejskiej komunikacji operatorów oraz miast.

Z drugiej strony nie wszystkie kwestie dotyczące funkcjonowania UTO na gruncie amerykańskim reguluje prawo miejscowe – z raportów wynika, że szereg istotnych kwestii pozostaje w gestii władz federalnych. Należy też mieć na uwadze, że korzystanie z doświadczeń amerykańskich musi uwzględniać odmienność systemu prawnego od tego, jaki obowiązuje w Polsce i to nie tylko w zakresie ustroju, ale również w zakresie odmienności amerykańskiego pojmowania samorządu².

Warto zatem zastanowić się, jakie zagadnienia autorzy raportów uważają za kluczowe do uregulowania przez poszczególne ośrodki prawotwórcze oraz które z rozwiązań w tym zakresie proponują, a ponadto jakie przełożenie na polską rzeczywistość mogą mieć te uwagi. To wszystko służyć ma analizie prawa polskiego i ewentualnie formułowaniu postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*.

2. Definicja UTO

W obecnym kształcie ustawy Prawo o ruchu drogowym³ UTO nie są uregulowane wprost, a zarazem nie ma wątpliwości, że potrzebne jest zdefiniowanie i ujęcie w prawne ramy tej szerokiej kategorii pojazdów. W związku z licznymi uwagami i wątpliwościami, podnoszonymi przez różne środowiska w odniesieniu do

² I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny w XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 9–10.

³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U.2018.1990).

definicji UTO, należy uznać, że na tle procesu legislacyjnego wciąż toczy się dyskusja na temat jej przyszłego kształtu, a także że z raportów NACTO płynie cenna inspiracja do tego, jak mogłaby ona wyglądać⁴.

Pozostając przy stanowisku, że *de lege ferenda* definicja UTO powinna być uregulowana w drodze ustawy, należy uzupełnić uwagi na ten temat poprzez podkreślenie, że jej kształt, proponowany obecnie przez Ministerstwo Infrastruktury, może budzić wątpliwości z punktu widzenia kryteriów oceny jakości prawa. Zalicza się do nich na przykład trwałość – w tym sensie, że prawo dąży do ustabilizowania stosunków społecznych w celu kształtowania poczucia bezpieczeństwa obywateli, dążąc do rozwiązania praktycznych problemów⁵. We współczesnym, dynamicznym świecie zaawansowanych technologii trwałość prawa musi uwzględniać zmienność jego przedmiotu, a zatem wprowadzać rozwiązania możliwie elastyczne, unikając – jeśli to możliwe – zbędnej kazuistyki. Tworzenie tego typu norm odpowiada konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, której treścią jest m.in. budowanie zaufania do państwa i tworzonego przezeń prawa⁶ – ale skutek uzasadnionych podstaw, jaką jest chociażby pewność prawa⁷.

Należy zatem wskazać, że – abstrahując od koncepcji odpowiedniego stosowania do UTO przepisów dotyczących rowerów – proponowana przez Ministerstwo Infrastruktury definicja poprawną definicją nie jest i nie spełnia obecnie kryteriów prawa odpowiedniej jakości. Nie można jej odmówić zalety w postaci ogólnego charakteru, jednakże warto wskazać na braki, które mogą pozbawić ją cechy trwałości⁸.

Tytułem przykładu: projekt pomija pojazdy inne niż te o napędzie elektrycznym⁹, ustanawia arbitralne ograniczenie co do dopuszczalnych parametrów UTO – całkowicie eliminując z ruchu pojazdy niespełniające tych kryteriów, a zarazem wprowadza tylko jedną kategorię pojazdów. W sposób oczywisty nie odpowiada to różnorodności technologicznej poszczególnych UTO nie tylko obecnie, ale przede wszystkim w przyszłości.

Istotnym postulatem wydaje się uwzględnienie istniejących obecnie na rynku (nie tylko amerykańskim, ale także polskim) urządzeń tego rodzaju, w tym także

⁴ M. Burtowy, *Raporty...*, s. 29–48. Tu omówione zostały elementy proponowanej definicji UTO, także w kontekście NACTO.

⁵ E. Łętowska, J. Łętowski, *Prawo w systemie funkcjonowania państwa (w:) Jakość prawa*, red.: A. Wasilkowski, Warszawa 1996, s. 20–21, cyt. za: W. Wołodkiewicz, „*Dużo, byle jak i prędko*” – uwagi na temat tworzenia prawa, „*Palestra*”, nr 9, 2019, s. 7.

⁶ Zasada ta jest na tle art. 2 Konstytucji RP obecna niemalże od początku jej obowiązywania, por. aktualny wciąż wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98; P. Tuleja, *Art. 2 (w:) Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red.: M. Safjan, P. Bosek, Warszawa 2016, s. 242.

⁷ M. Wojciechowski, *Pewność prawa*, Gdańsk 2014.

⁸ Wiele z wymienionych w publikacji kwestii zgłoszonych w toku konsultacji publicznych: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12323652/katalog/12622444#12622444>.

⁹ Zwrócił na to uwagę Prezydent Miasta Gdańska w piśmie z dnia 10 października 2019 r., skierowanym do Ministerstwa Infrastruktury.

pojazdów o znacznie wyższych parametrach niż te przyjęte w art. 1 ust. 1 projektu z dnia 30 lipca 2019 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych (numer z wyroku prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD564)¹⁰.

Należy mieć też na uwadze, że z pewnością postęp techniczny przyniesie na krajowy rynek również nieznanne nowe typy i kategorie UTO, o zupełnie innych właściwościach niż te spotykane obecnie.

Nie oznacza to oczywiście, że należy bez ograniczeń oraz w każdej sytuacji dopuścić do ruchu wszystkie kategorie UTO i nadać im te same prawa – ale moim zdaniem nie należy delegalizować części funkcjonujących już obecnie urządzeń. Tym bardziej, skoro propozycje stworzenia definicji bardziej rozbudowanej i uwzględniającej poziom techniczny były i są obecnie formułowane przez najrozmaitsze środowiska. Postulatów tych nie należy ignorować¹¹.

Zamiast uchwalania definicji prowadzącej do delegalizacji niektórych rodzajów UTO, można byłoby rozróżnić w przyszłej regulacji tej materii uprawnienia użytkowników poszczególnych kategorii takich pojazdów, przyznając im określone prawa i obowiązki w ruchu drogowym. Byłoby to słuszne i zgodne z tą fundamentalną cechą dobrej ustawy, jaką jest zgodność z konstytucyjną zasadą równości – w tym sensie, w jakim podobnym kategoriom podmiotów przyznaje się podobne prawa i obowiązki¹².

Pomocne mogłoby być przekazanie części kompetencji samorządu terytorialnego, co do indywidualnego kształtowania uprawnień użytkowników UTO w odniesieniu do konkretnych miast. Nie ma wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego znają najlepiej problemy i wyzwania obszaru swojej jurysdykcji. Sygnalizując w tym miejscu problem – być może zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia w pewnym stopniu delegacji ustawowej wobec jednostek samorządu terytorialnego, na przykład w zakresie ustanawiania obszarów wyłączanych z ruchu UTO, wprowadzania stref do preferowanego poruszania się tymi pojazdami, lub określania kategorii pojazdów upoważnionych lub zobowiązanych w określony sposób.

¹⁰ Dalej jako: ustawa dot. UTO. Na temat innego potencjalnego rozróżnienia, tj. na pojazdy wynajmowane i prywatne (o którym wspominają raporty) mowa była w poprzedniej publikacji, M. Burdowy, *Raporty...*, s. 29–48.

¹¹ Można je określić potocznie mianem szeroko pojętego „lobbingu”, jako jednego z mechanizmów społecznego współdziałania w tworzeniu prawa. W toku procesu legislacyjnego zostały również dokonane zgłoszenia lobbingowe *sensu stricto*, tj. w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, t.j. Dz. U.2017.248; por. np. M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*, Warszawa 2008, *passim*; W. J. Wołpiuk, *Lobbing a demokratyczne formy wpływu na stanowienie prawa (w:) Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red.: J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 235–265.

¹² M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 64.

3. Skutki uchwalenia przepisów

Uchwalenie przepisów w nieprawidłowym kształcie może – i powinno – prowadzić do szeregu działań o zasięgu krajowym i międzynarodowym, zarówno ze strony organów sądowniczych i innych organów ochrony prawa (jak na przykład sygnalizacja¹³), jak i ze strony obywateli czy innych różnego rodzaju jednostek organizacyjnych.

Przepisom takim może na przykład grozić uznanie (uznawanie) ich niezgodności z Konstytucją lub prawem wspólnotowym. Szczegółowe badanie tej kwestii w stosunku do nieobowiązujących jeszcze przepisów definiujących UTO jest przedwczesne, przekracza także ramy tej publikacji – jednakże już na tym etapie należy zasygnalizować takie ryzyko i zastanowić się, czy wykluczenie pewnych kategorii pojazdów będzie zgodne z konstytucyjną zasadą wolności (art. 31 Konstytucji RP)¹⁴, ale przede wszystkim z zasadą ochrony praw nabytych, którą wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

W odniesieniu do tej zasady podkreśla się obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki a w szczególności to, że zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. 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 działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny¹⁵.

Kontrowersje budzi zwłaszcza proponowana definicja UTO oraz przepis, który przewiduje 6-miesięczny okres przejściowy na dostosowanie urzędzeń do wymogów ustawy, jak i przepis art. 9a ustawy o elektromobilności, który dotyczy sprzedawców lub wypożyczających UTO.

Zastrzeżenia w tym zakresie pojawiły się zarówno w zgłoszeniach lobbingowych¹⁶, jak i w prasie – gdzie zwrócono uwagę, że projektowane przepisy nie tylko są niezrozumiałe i mogą budzić wątpliwości w stosowaniu, ale również, że bardzo negatywnie wpłyną na sytuację przedsiębiorców¹⁷.

Trzeba pamiętać, że najczęściej urzędzenia te – szczególnie e-hulajnogi – które rozwijają prędkość wyższą niż proponowany przez Ministerstwo Infrastruk-

¹³ Na ten temat zob. np.: T. Górczyńska, *Wpływ instytucji nieposiadających inicjatywy ustawodawczej na proces prawotwórczy* (w:) *Tryb ustawodawczy...*, w szczególności s. 53–55.

¹⁴ Co do zasad jej ograniczania zob. np. wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05.

¹⁵ Wyrok TK z z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13.

¹⁶ Stanowisko kancelarii Taylor Wessing z dnia września 2019 r. w sprawie projektu ustawy dot. UTO.

¹⁷ P. Szymaniak, *Firmy stracą na kulawych przepisach o e-hulajnogach*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 19 listopada 2019 r.

tury limit 25 km/h, są często znacznie bardziej zaawansowane technicznie i pod względem bezpieczeństwa, niż hulajnogi wolne. Powstaje pytanie, jakie kroki mają podjąć użytkownicy, producenci i dystrybutorzy tego typu sprzętu w sytuacji, gdy zamknięty dla nich zostanie rynek zbytu, i to bez odpowiedniego uzasadnienia merytorycznego¹⁸.

Z powyższą kwestią wiąże się także zagrożenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej¹⁹. Zagadnienie to pojawić się może na przykład w kontekście roszczeń odszkodowawczych użytkowników UTO, a przede wszystkim przedsiębiorców zajmujących się produkcją i dystrybucją pojazdów UTO, które nie będą spełniać arbitralnie narzuconych kryteriów ustawowych.

Można sobie wyobrazić, że użytkownik pozbawiony swobody korzystania z zakupionego wcześniej urządzenia, postawiony przed koniecznością jego sprzedaży (najczęściej poniżej wartości lub za granicę, gdzie użytkowanie jego będzie dopuszczalne), lub też ukarany mandatem za jego użytkowanie, stanie przed pytaniem, czy przepis stanowiący przyczynę takiej sytuacji jest przepisem prawidłowym.

W prawie polskim główną podstawą prawną do dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez organy władzy są art. 417 – 417 § 1 k.c. Przepisy te stanowią podstawę prawną odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną bezprawnie (bezprawność rozumiana jest tu w ujęciu konstytucyjnym – art. 417 § 1 k.c., bądź tradycyjnie)²⁰.

Trzeba jednak podkreślić, że wśród przesłanek zastosowania tych przepisów znajdzie się również niezgodność z prawem UE²¹, a także z zasadami przyjętymi w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, do której Unia Europejska przystąpiła.

W tym zakresie warto w szczególności wskazać na potencjalne roszczenia odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa, kierowane przez przedsiębiorców zajmujących się produkcją/dystrybucją pojazdów UTO, którzy w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie projektowanej ustawy musieliby dostosować do jej wymogów swoją działalność.

W mojej opinii skutki wprowadzenia tych przepisów mogłyby nie tylko ograniczać, ale i całkowicie uniemożliwiać prowadzenie działalności gospodarczej w przedmiocie produkcji lub dystrybucji UTO, co dotyczyłoby wielu przedsiębiorców nastawionych na bardziej zaawansowane technologicznie urządzenia.

¹⁸ Dotychczas nie ujawniono żadnych badań ani ekspertyz, które uzasadniałyby przyjęte przez projektodawcę założenia.

¹⁹ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, s. 192 i powołana tam literatura.

²⁰ *Ibidem*, s. 185.

²¹ R. Szczepaniak, *Art. 417 (w:) Kodeks cywilny. Komentarz*, red.: M. Gutowski, Warszawa 2019, nb. 59–65.

Wydaje się, że taka regulacja, jaką zaproponowało Ministerstwo Infrastruktury nie tylko w sposób abuzywny hamowałaby swobodę przedsiębiorczości, ale również nakładałaby na adresatów norm obowiązki sprzeczne z fundamentalną w Polsce i całej UE zasadą proporcjonalności.

Jak przyjmuje się w orzecznictwie, istotą zakazu nadmiernej ingerencji – wynikającej z zasady proporcjonalności – jest uznanie, że państwo nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, zwłaszcza zaś ograniczeń o zaburzonej proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą podlegającego ochronie interesu publicznego. Znaczy to, że wszelka ingerencja musi być dokonywana środkami adekwatnymi do zamierzonego celu. Zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki, a jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Uznanie proporcjonalności ograniczenia prawa wymaga ustalenia, czy wkroczenie prawodawcy w sferę wolności lub praw jest niezbędne dla osiągnięcia założonego celu, a nie jedynie „sprzyja” temu celowi, czy też „ułatwia” jego osiągnięcie. Ustawa zasadnicza niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególny, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes „ważny”. Ustawodawca musi zatem każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego²².

Należy przy tym pamiętać, że niezgodność przepisu z prawem UE może zostać stwierdzona nie tylko abstrakcyjnie, ale również w toku procesu, wytoczonego na przykład przez użytkownika UTO lub przedsiębiorcę, o odszkodowanie²³.

Ostatnią kwestią godną odnotowania w tym zakresie jest wskazanie na możliwość zastosowania przez osoby (użytkowników/przedsiębiorców) przepisu art. 417§ 2 k.c., który stanowi podstawę prawną dochodzenia roszczeń na zasadzie słuszności.

Przesłanki tego przepisu pozwalają na ubieganie się o odszkodowanie osoby fizycznej, osoby prawnej i niepełnej osoby prawnej (np. spółki jawnej) w sytuacji, gdy szkoda jest wynikiem zgodnego z prawem działania władzy publicznej, lecz za przyznaniem kompensacji szkody przemawiają okoliczności – zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne.

Przyjmując, że – jak ostrzegają przedstawiciele przedsiębiorców oraz prasa – wprowadzenie projektu ustawy dot. UTO w kształcie proponowanym przez Ministerstwo Infrastruktury wpłynęłoby bardzo niekorzystnie na branżę producentów i sprzedawców (a także importerów UTO), powodując m.in. konieczność likwidacji podmiotów gospodarczych, czy też zwrotu dotacji uzyskanych na prace nau-

²² Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07.

²³ Wyrok SO w Częstochowie z dnia 8 sierpnia 2019 r., sygn. IV U 313/19. Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. III PO 7/18.

kowo-badawcze, nie można wykluczyć zasądzania odszkodowań również i na tej podstawie.

4. Poruszanie się urządzeń w ruchu miejskim

Uregulowanie UTO od strony odpowiedzialności użytkowników za szkody przez nich wywołane jest kluczowym obecnie problemem związanym z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

Jest to bardzo pilny postulat, przede wszystkim wobec rosnącej liczby wypadków z udziałem UTO²⁴.

Niezależnie jednak od odpowiedzialności indywidualnej użytkowników UTO za szkody wyrządzone z ich winy, należy rozważyć zasadność wprowadzenia odpowiedzialności operatorów UTO, czyli właścicieli sprzętu wynajmowanego w miastach, wobec użytkowników wynajmujących te pojazdy.

Wiąże się z tym po pierwsze problem przyjęcia zasady odpowiedzialności. W mojej ocenie *de lege lata* w polskim prawie trzeba przyjąć odpowiedzialność operatorów UTO na zasadzie ryzyka, o której mowa w art. 435 § 1 k.c.

Motywy wprowadzenia zaostrej odpowiedzialności prowadzącego przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody jest istotne zagrożenie, które stwarza dla otoczenia działanie takiego przedsiębiorstwa. Skoro bowiem dany podmiot prowadzi działalność stwarzającą niebezpieczeństwo dla ludzi i ich mienia (i co do zasady czerpie z niej zyski), powinien liczyć się z opartą na surowych przesłankach odpowiedzialnością za szkody, które z takiej działalności wyniknęły, przy czym do grona takich przedsiębiorstw będą zaliczać się przedsiębiorstwa komunikacyjne oraz zakłady produkcyjne i przedsiębiorstwa używające maszyn na większą skalę²⁵.

Operatorzy UTO spełniają kryteria takiego przedsiębiorstwa. Ruch ich zakładu (w znaczeniu funkcjonalnym) opiera się na elektryczności, a sama działalność prowadzona jest na wielką skalę. Jest ona również niebezpieczna dla samych użytkowników i to nie tylko w trakcie jazdy, gdy awarii może ulec konstrukcja lub napęd urządzenia – ale na przykład w trakcie ładowania, gdy może dojść do eksplozji akumulatora, czy też baterii.

Te czynniki powinny skłaniać do przyjęcia zasady ryzyka operatorów – właścicieli UTO wobec użytkowników tj. krótkotrwałych najemców, wobec zleceniobiorców świadczących usługi ładowania miejskich urządzeń, jak i wobec osób postronnych, poszkodowanych przez te urządzenia.

W konsekwencji powyższego ustawodawca powinien rozważyć nałożenie na podstawie art. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych,

²⁴ Na to zagadnienie także kładziono silny nacisk w toku konsultacji społecznych nad projektem ustawy dot. UTO.

²⁵ G. Karaszewski, *Art. 435 (w): Kodeks cywilny. Komentarz*, red.: J. Ciszewski, Warszawa 2019, teza 1–3.

Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych²⁶ w zw. z art. 822 k.c. na przedsiębiorstwa zajmujące się wynajmem UTO obowiązku posiadania obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody związane z prowadzeniem działalności w tym zakresie.

Z tym zagadnieniem wiążą się również praktyczne i procesowe problemy dochodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych. Przede wszystkim wynajmem UTO zajmują się w znacznej większości przedsiębiorstwa zagraniczne, szczególnie z USA. Kontakt z nimi jest często bardzo utrudniony – w związku z tym niezbędne byłoby wprowadzenie rejestru operatorów UTO, zarówno do celów ewidencji ubezpieczeń obowiązkowych, jak i innych spraw związanych z codziennym funkcjonowaniem tych podmiotów. Rejestry takie mogłyby prowadzić organy samorządowe – w raportach NACTO takie rozwiązanie jest systematycznie uwypuklane.

Ewidencjonowanie danych operatorów UTO powinno co do zasady służyć sprawniejszemu dochodzeniu roszczeń w razie zaistnienia szkody. Nie bez racji warto byłoby rozważyć nie tylko rejestrację operatorów, ale i samych pojazdów (na wzór niemiecki) w połączeniu z uruchomieniem wyszukiwarki internetowej, podobnej do tej, jaka w odniesieniu do samochodów i motocykli funkcjonuje na stronach UFG²⁷. Trzeba podkreślić, że w kontekście zagranicznej podmiotowości operatorów UTO, jak i niełatwego kontaktu z tego typu podmiotami, ubezpieczenie obowiązkowe wraz z wyszukiwarką internetową umożliwiającą szybkie odnalezienie odpowiedzialnego zakładu i zgłoszenie szkody może być dla przeciętnego obywatela nieocenione.

Warto wziąć to pod uwagę również w kontekście procesowym – gdyż zgodnie z art. 3 pkt 11) ustawy w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej²⁸, główny oddział zagranicznego zakładu ubezpieczeń z siedzibą w państwie niebędącym członkowskim Unii Europejskiej posiada zdolność prawną i procesową tj. może nabywać prawa i zaciągnąć zobowiązania, pozywać i być pozywany. Umożliwia to dochodzenie roszczeń przed polskim sądem właściwym dla siedziby takiego głównego oddziału, gdyż wytoczenie powództwa przed sądem poza Unią Europejską byłoby w większości przypadków zbyt skomplikowane dla osób ubezpieczonych przez zagraniczny zakład ubezpieczeń²⁹.

W odróżnieniu od zakładu ubezpieczeń zagraniczny przedsiębiorca – operator UTO nie ma obowiązku zakładania oddziału, a gdyby nawet taki oddział był pro-

²⁶ T.j. Dz.U.2019.2214.

²⁷ <https://miastojestnasze.org/hulajnologi-elektryczne-zasady-dekalog>.

²⁸ T.j. Dz.U.2019.381.

²⁹ H. Marschner, *Oddział przedsiębiorcy zagranicznego przed polskim sądem*, b.m. 2018 (codozasady.pl).

wadzony – to nie ma on co do zasady zdolności prawnej ani procesowej³⁰. Tak więc dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przed sądem polskim, właściwym dla miejsca zamieszkania poszkodowanego (art. 20 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych) lub siedziby oddziału (art. 33 k.p.c.) jest możliwe jedynie w razie pozwania ubezpieczyciela operatora.

W pewnym sensie objęcie ubezpieczeniem obowiązkowym działalności gospodarczej operatorów UTO zmniejszałaby dolegliwość związaną z ich odpowiedzialnością wobec osób trzecich – a to z uwagi na instytucję regresu, z tytułu odpowiedzialności producentów za produkt niebezpieczny (art. 449 § 1 i nast. k.c.).

5. Podsumowanie

W omawianej kwestii prawnej regulacji UTO ustawodawca nie ma łatwego zadania. Musi z jednej strony wykonać pracę w celu stworzenia elastycznej, nowoczesnej definicji UTO (która powinna znaleźć się w ustawie), a z drugiej strony musi w sposób stanowczy wprowadzić gwarancje bezpieczeństwa użytkowników ruchu – w tym samych użytkowników UTO. Co więcej, aby nie narazić się na zarzut legislacyjnego zaniechania, musi działać szybko. Ustawodawcę odciążą mogą samorządy, które najlepiej znają specyfikę podległych im miast, a także operatorzy UTO – poprzez przyjęcie na zasadzie ryzyka odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez urządzenia.

Bibliografia

I. Akty prawne:

1. ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U.2019.2214);
2. ustawa z dnia z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, t.j. Dz.U.2017.248;
3. ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (y.j. Dz.U.2018.1990);
4. Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym (nr wykazu Rady Ministrów: UD 564), oraz uzasadnienie i ocena skutków regulacji do tego projektu;

II. Raporty NACTO:

1. *Guidelines for the Regulation and Management of Shared Active Transportation*, NACTO 2018;
2. *Guidelines for Regulating Shared Micromobility*, NACTO 2019
3. *Shared Micromobility in the U.S.*, NACTO 2018;

³⁰ Nie wynika to ani z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ani z orzecznictwa: por. np. postanowienie SN z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. I CSK 669/14.

III. Piśmiennictwo, monografie prawnicze:

1. Banaszczyk, Z. (2015). *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa;
2. Burtowy, M. (2019). *Raporty amerykańskiego Krajowego Stowarzyszenia Urzędników Transportu Miejskiego (NACTO) a projekt z dnia 30 lipca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych*, „Paragraf Na Drodze”, nr 5;
3. Chmaj, M. (2016). *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa;
4. Górczyńska, T. (2005). *Wpływ instytucji nieposiadających inicjatywy ustawodawczej na proces prawotwórczy (w:) Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red.: J. Wawrzyniak, Warszawa;
5. Karaszewski, G. (2019). *Art. 435 (w:) Kodeks cywilny. Komentarz*, red.: J. Ciszewski, Warszawa;
6. Lipowicz, I. (2019). *Samorząd terytorialny w XXI wieku*, Warszawa;
7. Łętowska, E. (1996). Łętowski J., *Prawo w systemie funkcjonowania państwa (w:) Jakość prawa*, red.: A. Wasilkowski, Warszawa;
8. Szczepaniak, R. (2019). *Art. 417 (w:) Kodeks cywilny. Komentarz*, red.: M. Gutowski, Warszawa;
9. Szymaniak, P. (2019). *Firmy stracą na kulawych przepisach o e-hulajnogach*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 19 listopada 2019 r.;
10. Tuleja (2016). *Art. 2 (w:) Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red.: M. Safjan, P. Bosek, Warszawa;
11. Wiszowaty, M. M. (2008). *Regulacja prawna lobbingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*, Warszawa;
12. Wojciechowski, M. (2014). *Pewność prawa*, Gdańsk;
13. Wołodkiewicz, W. (2019). „Dużo, byle jak i prędko” – uwagi na temat tworzenia prawa, „Palestra”, nr 9;
14. Wołpiuk, W. J. (2005). *Lobbing a demokratyczne formy wpływu na stanowienie prawa (w:) Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red.: J. Wawrzyniak, Warszawa;
15. Marschner, H. (2018). *Oddział przedsiębiorcy zagranicznego przed polskim sądem*, b.m.;

IV. Orzecznictwo:

1. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98;
2. wyrok TK z dnia 22 września 2005 r. sygn. Kp 1/05;
3. Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. K 46/07;
4. wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r. sygn. P 46/13;
5. wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. III PO 7/18;
6. postanowienie SN z dnia 9 lipca 2015 r. sygn. I CSK 669/14;
7. wyrok SO w Częstochowie z dnia 8 sierpnia 2019 r., sygn.. IV U 313/19;

V. Materiały internetowe:

1. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12323652/katalog/12622444#12622444>;
2. <https://miastojestnasze.org/hulajnogi-elektryczne-zasady-dekalog>;
3. <https://nacto.org/about>;
4. Stanowisko kancelarii Taylor Wessing z dnia września 2019 r. w sprawie projektu ustawy dot. UTO.

* * *

Legislation concerning personal transportation devices – aspects of the responsibility of public authorities and operators

Abstract

The problems concerning the so-called micromobility, i.e. the hire-based urban traffic of personal transportation devices are discussed. The issues of legislative regulations and principles of the liabilities deriving from the introduction of the rental of personal transportation devices in Polish cities by foreign companies are addressed. The regulations should be aimed at indicating to the legislator and local governments how to control such business and guarantee safety to city dwellers as well as guarantee for the compensation for the damages caused by shared micromobility operators.

Key words

Road traffic, shared micromobility, personal transportation devices, liability, tort, State Treasury.