

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wprowadzanych przepisów.

Projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 24mb ust. 6 *ustawy z dnia 21 marca o drogach publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 320) wprowadzonego *ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1783), która wdrożyła do polskiego systemu prawnego postanowienia *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1936 z dnia 23 października 2019 r. zmieniającej dyrektywę 2008/96/WE w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej*, zwanej dalej „*dyrektywą BRD*”.

Zgodnie z art. 24ma ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*, zarządca drogi na drogach lub ich odcinkach objętych zakresem *dyrektywy BRD* i będących w użytkowaniu od co najmniej 3 lat – ma obowiązek przeprowadzania oceny ryzyka, w ramach której oceniane będą parametry użytkowe i techniczne oraz stan techniczny dróg lub ich odcinków, a także ich wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego (BRD). Przepisy projektowanego rozporządzenia będą zatem miały zastosowanie do:

- 1) wszystkich dróg krajowych lub ich odcinków – zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) dróg krajowych lub ich odcinków w miastach na prawach powiatu leżących w transeuropejskiej sieci drogowej;
- 3) dróg wojewódzkich lub ich odcinków, które jednocześnie przebiegają poza granicami miast, zostały wybudowane, przebudowane w całości lub w części ze środków UE oraz nie posiadają zjazdów.

Ocena ryzyka będzie przeprowadzana przez właściwego zarządcę drogi (tj. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, prezydentów miast na prawach powiatu, zarządy województw – art. 24ga ust. 1 i 2 *ustawy o drogach publicznych*) co 5 lat na podstawie wizji lokalnej w terenie lub na podstawie nagrania wizualnego. Z oceny ryzyka zarządca drogi będzie sporządzał sprawozdanie, które następnie będzie przekazywał do ministra właściwego do spraw transportu. Na podstawie sprawozdań z ocen ryzyka przeprowadzonych przez zarządców dróg minister będzie sporządzał ocenę bezpieczeństwa dróg pod względem poziomu BRD i na jej podstawie sklasyfikował całą sieć dróg zgodnie z poziomem BRD na tych drogach, przypisując poszczególne drogi lub ich odcinki do jednej z pięciu kategorii bezpieczeństwa ruchu

drogowego, określonych w projektowanym rozporządzeniu.

II. Szczegółowe przedstawienie projektowanych przepisów:

Opisany w projekcie rozporządzenia sposób przeprowadzania oceny ryzyka oraz przydziału odcinków dróg do poszczególnych kategorii bezpieczeństwa został oparty na wytycznych zapewnionych przez Komisję Europejską w oparciu o art. 5 ust. 5 *dyrektywy BRD*. Wytyczne te zostały zawarte w opracowaniu pn. „Network Wide Road Safety Assessment. Methodology and Implementation Handbook”, stworzonym na zlecenie KE przez konsorcjum Narodowego Uniwersytetu Technicznego w Atenach, Uniwersytetu w Zagrzebiu i FRED Engineering s.r.l. pod przewodnictwem prof. Georga Yannisa. To liczące 181 stron opracowanie opublikowane 20 listopada 2023 r. umożliwiło pełne wdrożenie Państwom Członkowskim art. 5 *dyrektywy BRD* w zakresie przeprowadzania oceny ryzyka oraz oceny bezpieczeństwa ruchu drogowego obejmującej całą sieć dróg objętych dyrektywą BRD w terminie do 2024 r., a w RP w tym celu umożliwiło realizację delegacji ustawowej z art. 24mb ust. 6 *ustawy o drogach publicznych*.

W § 2 *projektu rozporządzenia* wskazuje się, że ocenę ryzyka zarządca drogi przeprowadza osobno dla:

- 1) autostrad i dróg ekspresowych lub ich odcinków;
- 2) pozostałych dróg lub ich odcinków:
 - a) o dwóch jezdniach głównych,
 - b) o jednej jezdni głównej.

Cały proces przeprowadzenia oceny ryzyka jest trzystopniowy. W pierwszej kolejności przeprowadza się ocenę z wykorzystaniem metody opartej na analizie występowania wypadków drogowych, zwanej metodą reaktywną, ponieważ bazuje ona na danych dotyczących zaistniałych wypadków drogowych (§ 5 *projektu rozporządzenia*). Drugim etapem jest przeprowadzenie oceny z wykorzystaniem metody opartej na analizie parametrów technicznych drogi i jej otoczenia, zwanej metodą proaktywną, ponieważ jej założeniem jest identyfikacja potencjalnie niebezpiecznych miejsc i umożliwienie podjęcia działań zaradczych przed wystąpieniem wypadku drogowego (§ 6 *projektu rozporządzenia*). Obie metody polegają na podzieleniu sieci drogowej objętej przepisami rozporządzenia na jednorodne segmenty, które następnie są analizowane pod kątem bezpieczeństwa w związku z zaistniałymi zdarzeniami drogowymi oraz pod względem szeregu parametrów technicznych i użytkowych. Ocena przeprowadzona zgodnie z każdą z metod kończy się zakwalifikowaniem jednorodnych odcinków dróg do jednej z trzech klas bezpieczeństwa (§ 5 ust. 5 i § 6 ust. 5 *projektu rozporządzenia*). Następnie, w trzecim kroku

otrzymane wyniki są na siebie nakładane (§ 7 projektu rozporządzenia), czego efektem jest ostateczny podział dróg na odcinki i przypisanie ich do jednej z pięciu kategorii bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 9 projektu rozporządzenia), wskazujących zarządcy drogi, które odcinki wymagają podjęcia działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa i jak wysoki priorytet należy tym działaniom nadać.

Projektowane rozporządzenie w odniesieniu do dróg publicznych objętych zakresem stosowania *dyrektywy BRD* określa zatem kryteria, które należy wziąć pod uwagę przy procedurze segmentacji dróg i parametry, które należy uwzględnić przy ocenie poszczególnych segmentów dróg, podlegających ocenie ryzyka, a także konkretyzuje zakres sprawozdania wymaganego do złożenia przez zarządców dróg do ministra właściwego do spraw transportu (§ 7 ust. 3 i § 8 projektu rozporządzenia). Ponadto, projekt rozporządzenia określa także szczególne przypadki, w których z przyczyn metodycznych zastosowanie ma jedynie jedna z metod oceny tj. reaktywna lub proaktywna (§ 4 projektu rozporządzenia). Tym samym jeżeli dla danego odcinka drogi nie są dostępne dane dotyczące wypadków drogowych z co najmniej 3 lat poprzedzających rok, w którym dokonywana jest ocena ryzyka, ocenę ryzyka przeprowadza się wyłącznie metodą proaktywną. Natomiast w przypadku odcinków dróg położonych w granicach obszaru zabudowanego oraz tuneli o długości nie większej niż 500 metrów, ocenę ryzyka przeprowadza się wyłącznie metodą reaktywną. Ponadto proponuje się przepis (§ 4 ust. 3 projektu rozporządzenia) wskazujący, że dla odcinka drogi, który jest przebudowywany lub rozbudowywany w roku w którym przeprowadzana jest ocena ryzyka, przydziela się kategorię bezpieczeństwa ruchu drogowego „bezpieczna” i nie przeprowadza się oceny ryzyka metodą reaktywną ani proaktywną. Przepis dotyczy zatem sytuacji, w której w roku, w którym przeprowadzana jest ocena ryzyka, prowadzona jest przebudowa lub rozbudowa tego odcinka. Potrzeba wprowadzenia takiej regulacji prawnej wynika z sytuacji faktycznych, które mogą mieć miejsce w każdym roku, w którym zarządca drogi będzie przeprowadzał ocenę ryzyka (tj. co 5 lat). W takich przypadkach niemożliwe byłoby zweryfikowanie aktualnych parametrów technicznych z uwagi na prowadzone roboty budowlane, a dane statystyczne dotyczące wypadkowości z okresu prowadzenia robót budowlanych nie są reprezentatywne dla danego odcinka. Ponieważ wszystkie przebudowy prowadzone są przez zarządców dróg z założeniem docelowego zapewnienia prawidłowego (w tym przede wszystkim bezpiecznego) funkcjonowania danego odcinka drogi, należy uznać że docelowa kategoria bezpieczeństwa takiego odcinka to kategoria „bezpieczna”. Dodatkowo należy wskazać, że ocena ryzyka wystąpienia wypadków drogowych przeprowadzana okresowo na całej sieci dróg jest jednym z

kilku elementów procesu zarządzania bezpieczeństwem na drogach, a odcinki przebudowywane podlegają audytom bezpieczeństwa ruchu drogowego na podstawie odrębnych przepisów ustawy o drogach publicznych. Proponowany przepis dotyczy zatem jedynie tych odcinków dróg, które będą podlegały robotom budowlanym w czasie zbieżnym z procesem przeprowadzania oceny ryzyka.

Szczegółowy sposób przeprowadzenia oceny ryzyka metodą reaktywną określa załącznik nr 1 do rozporządzenia.

Podobnie jak w przypadku metody reaktywnej, dla metody proaktywnej przygotowany został załącznik nr 2 do rozporządzenia, który określa szczegółowy sposób przeprowadzenia oceny ryzyka tą metodą.

Dla zapewnienia z jednej strony możliwie dużego ograniczenia nakładów pracy koniecznych do wykonania przez zarządców dróg objętych oceną ryzyka, a z drugiej - docelowego uspoźnienia wyników uzyskanych przez poszczególnych zarządców dróg, na podstawie opublikowanych przez KE arkuszy kalkulacyjnych, opracowane zostały formularze obliczeniowe, który nie stanowią załączników do rozporządzenia, ale zostaną opublikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw transportu do wykorzystania przez zarządców dróg w trakcie prowadzonych prac. Wypełnione formularze obliczeniowe stanowią zasadniczą część sprawozdania, które w zakresie zastosowania metody reaktywnej i proaktywnej zarządca drogi jest zobowiązany złożyć do ministra właściwego do spraw transportu.

Załącznik nr 3 do projektowanego rozporządzenia określa, w jaki sposób należy przygotować segmenty do scalenia wyników oceny ryzyka dwiema powyższymi metodami oraz precyzuje sposób przypisania do kategorii bezpieczeństwa, a także określa zakres dokumentacji składającej się na wymagane sprawozdanie. Załącznik nr 3 precyzuje ponadto sposób postępowania w szczególnym przypadku, w którym odcinek drogi podlegający ocenie ryzyka w czasie zbliżonym z procesem jej przeprowadzenia podlega robotom budowlanym.

Przy przygotowywaniu ww. załączników wraz z odnośnymi formularzami obliczeniowymi oraz szablonem danych w formacie shp kierowano się m.in. potrzebą zapewnienia prostoty użytkowania. Oznacza to, że treść projektowanych załączników jest spójna z formularzami obliczeniowymi i określa zakres danych, który dla każdego z segmentów należy pozyskać, a następnie umieścić w formularzu obliczeniowym. Omawiane dokumenty powstawały także przy założeniu uniezależnienia możliwości wykonania oceny ryzyka od posiadania przez zarządców dróg zasobów umożliwiających zastosowanie zaawansowanych metod statystycznych czy

technologii GIS. Do obsługi ww. narzędzi koniecznym jest posiadanie typowego biurowego oprogramowania do obsługi arkuszy kalkulacyjnych w formacie xls/x, a dla szablonu danych shp - ogólnodostępnego, darmowego oprogramowania.

Dzięki zastosowaniu formularzy obliczeniowych oraz szablonu shp ponadto zapewnia się możliwość docelowego scalenia uzyskanych przez zarządców dróg danych na potrzeby przygotowania zbiorczego sprawozdania z oceny ryzyka dla całej sieci drogowej podlegającej takiemu obowiązkowi zgodnie z ustawą o drogach publicznych.

Zgodnie z projektowanym § 9 *projektu rozporządzenia* ustala się 5 kategorii bezpieczeństwa ruchu drogowego:

- 1) bezpieczna;
- 2) stosunkowo bezpieczna;
- 3) średnio bezpieczna;
- 4) umiarkowanie niebezpieczna;
- 5) niebezpieczna.

W § 10 *projektu rozporządzenia* proponuje się, aby zgodnie z art. 4 ust. 2 *ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, z uwagi na konieczność pilnego zastosowania projektowanych przepisów przez zarządców dróg publicznych z uwagi na upływający termin dla zarządców dróg na przeprowadzenie oceny ryzyka wystąpienia wypadków i dotkliwości ich skutków, projektowane rozporządzenie weszło w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia. Należy także wskazać, że zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt rozporządzenia zostanie udostępniony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego Biuletyn Informacji Publicznej.

Mając na uwadze § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) projekt rozporządzenia zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny z dniem skierowania projektu do uzgodnień i konsultacji publicznych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. WE L 189 z 03.07.1998, str. 42; Dz. Urz. UE Polskie Wydanie Specjalne rozdz. 1, t. 1, str. 446) projekt rozporządzenia nie wymaga konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym.

Przedmiot niniejszej regulacji jest objęty prawem Unii Europejskiej i stanowi wdrożenie *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1936 z dnia 23 października 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2008/96/WE w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej* (Dz. Urz. UE. L Nr 305 z 26.11.2019, str. 1).

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.