

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 STRZYŻÓWSKI

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.0531/295/26

Warszawa, 18 września 2026 roku

Szanowny Pan
Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 28 sierpnia 2026 r. w sprawie konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (UC133, dalej jako: ustawa), niniejszym na wstępie pragniemy podkreślić, iż kierunkowo pozytywnie oceniamy zasadniczy cel projektowanej regulacji, jakim jest umożliwienie prowadzenia prac badawczo-rozwojowych nad pojazdami opartymi na nowych rozwiązaniach technicznych w formule programów pilotażowych, co może przyczynić się do zwiększenia efektywności transportu drogowego oraz redukcji emisji zanieczyszczeń w ruchu drogowym. Jednocześnie jednak, zdaniem Związku Powiatów Polskich, poszczególne propozycje zawarte w projekcie mogą budzić wątpliwości interpretacyjne i prawne, czego omówienie zostanie przedstawione w dalszej części wyводу. Ponadto, uzasadniony niepokój budzi również brak oszacowania stosownych kalkulacji w odniesieniu do kosztów oraz zadań, jakimi zostaną obciążone jednostki samorządu terytorialnego wobec obecnego brzmienia proponowanych norm, a także zapewnienia stosownego finansowania w tym zakresie.

1) Art. 1 pkt 1 lit. a) ustawy nowelizującej w odniesieniu do Art. 2 pkt 35a p.r.d.

Postuluje się o doprecyzowanie proponowanej definicji ładunku niepodzielnego.

Projektowana definicja opiera się na kryteriach ocennych, których projekt nie precyzuje. Utrzymane z dotychczasowego brzmienia przesłanki niewspółmiernie wysokich kosztów oraz ryzyka powstania szkody nie zostały odniesione do żadnej wartości ani weryfikowalnego punktu odniesienia. Nie przesądzono też,

czy ryzyko dotyczy wyłącznie uszkodzenia ładunku, czy również szkód w pojeździe, infrastrukturze lub wobec osób. Natomiast dodawana przesłanka, zgodnie z którą ładunek z powodu swoich wymiarów lub masy nie może zostać przewieziony przez pojazd inny niż pojazd nienormatywny, nie wskazuje, czy chodzi o techniczną niemożność takiego przewozu, czy o brak możliwości jego wykonania bez podziału ładunku, zmiany technologii przewozu albo poniesienia dodatkowych kosztów. W praktyce występują bowiem sytuacje, w których przewóz takich ładunków pojazdem normatywnym jest możliwy, lecz wymaga ich częściowego demontażu lub zmiany sposobu przygotowania do transportu. Skutkiem może być uznanie tego samego ładunku, przy analogicznym stanie faktycznym, przez jeden organ za niepodzielny, a przez inny za podzielny. Zamiast usunąć wątpliwości interpretacyjne, na które powołuje się uzasadnienie projektu, zmiana może zatem doprowadzić do ich zwiększenia.

2) Art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej w odniesieniu do Art. 64j ust. 10 pkt 1 p.r.d., Art. 64k ust. 2 p.r.d. oraz Art. 64l ust. 5 pkt 1 p.r.d.

Postuluje się o określenie zakresu analizy poprzedzającej wyznaczenie tras przejazdu pojazdów objętych programem pilotażowym, obejmującej stan techniczny i nośność dróg oraz obiektów inżynierskich w znajdujących się w ich ciągu, geometrię drogi, organizację ruchu i istniejącą infrastrukturę drogową, a także liczbę mieszkańców zamieszkujących w bezpośrednim sąsiedztwie trasy i natężenie ruchu pieszego. Postuluje się ponadto o wprowadzenie zasady, że trasy wyznacza się, w miarę możliwości, poza obszarami zwartej zabudowy mieszkaniowej.

Przed rozpoczęciem każdego programu pilotażowego trasy przejazdu pojazdów powinny być jednoznacznie wyznaczone i zatwierdzone, a wybór tych tras poprzedzony szczegółową, wieloaspektową analizą, czego projekt nie przewiduje. Analiza ta powinna obejmować stan techniczny i nośność drogi, z uwzględnieniem jej kategorii, parametrów technicznych oraz rzeczywistego obciążenia ruchem, a także stan techniczny i nośność obiektów inżynierskich znajdujących się w ciągu planowanej trasy, w szczególności mostów, wiaduktów i przepustów. Uwzględnienia wymaga również geometria drogi, w tym szerokość jezdni, przebieg łuków, widoczność oraz spadki poprzeczne i podłużne, a więc parametry mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo przejazdu pojazdu objętego programem, jak też organizacja ruchu i istniejąca infrastruktura drogowa, obejmująca skrzyżowania, przejścia dla pieszych, przystanki komunikacji publicznej, pobocza, chodniki oraz miejsca o zwiększonym natężeniu ruchu.

Szczególne znaczenie przy wyznaczaniu tras na drogach powiatowych i gminnych powinny mieć uwarunkowania związane z liczbą mieszkańców zamieszkujących w bezpośrednim sąsiedztwie planowanej trasy, w tym liczbą osób korzystających z danej drogi jako piesi oraz potencjalnym natężeniem ruchu pieszego. Drogi te często przebiegają bowiem przez tereny o zwartej zabudowie mieszkaniowej i pełnią jednocześnie funkcję lokalnych ciągów komunikacyjnych dla mieszkańców. Wyznaczanie tras, w miarę możliwości, poza obszarami zwartej zabudowy mieszkaniowej pozwoliłoby zminimalizować oddziaływanie programów pilotażowych na codzienne funkcjonowanie lokalnych społeczności.

3) Art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej w odniesieniu do Art. 64k ust. 1 pkt 3 p.r.d. oraz Art. 64j ust. 7 pkt 5 lit. b) p.r.d.

Postuluje się o zmianę przepisu w taki sposób, aby minister właściwy ds. transportu mógł określać w rozporządzeniu wyłącznie trasy albo konkretne odcinki dróg, po których dopuszczony jest ruch pojazdów nienormatywnych objętych programem pilotażowym, a nie całe kategorie dróg. Alternatywnie postuluje się o wprowadzenie zastrzeżenia, zgodnie z którym wskazanie w rozporządzeniu drogi lub odcinka drogi pozostającego w zarządzie jednostki samorządu terytorialnego wymaga uprzedniej zgody właściwego zarządcy drogi.

Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawiera zbyt szeroki zakres materii, którą ma regulować. Pozwala ono objąć programem pilotażowym nie tylko wskazane trasy, ale również całe kategorie dróg w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, a więc potencjalnie całą sieć dróg powiatowych lub gminnych, liczącą dziesiątki tysięcy kilometrów, w tym odcinki o nawierzchni nieprzystosowanej do ruchu ciężkiego oraz obiekty o ograniczonej nośności. Ogólne wytyczne nakazujące ministrowi uwzględniać potrzebę ograniczenia negatywnego wpływu pojazdów na infrastrukturę drogową nie stanowią wystarczającego zabezpieczenia, gdyż nie zawężają zakresu przedmiotowego samego upoważnienia. Skutkiem tak szerokiej delegacji jest realne ryzyko przyspieszonej degradacji dróg samorządowych, przy czym ciężar finansowy ich utrzymania, remontów i odbudowy spocznie w całości na zarządcach określonych kategorii dróg, czyli w większości na samorządach. Projekt nie przewiduje w tym zakresie żadnej rekompensaty ani udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z opłat za udział pojazdów w programie, które w całości zasilają budżet organizatora oraz Krajowy Fundusz Drogowy, nieobejmujący dróg powiatowych i gminnych. Objęcie programem całej kategorii dróg samorządowych wyłączałoby ponadto obowiązek zawarcia umowy określającej dopuszczalne natężenie ruchu oraz opłaty na pokrycie kosztów przebudowy i remontów drogi, ponieważ obowiązek ten dotyczy wyłącznie odcinków położonych poza trasami wyznaczonymi rozporządzeniem.

4) Art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej w odniesieniu do Art. 64m ust. 6 p.r.d.

Postuluje się o zmianę zasad podziału wpływów z opłat za udział pojazdów w programie pilotażowym przez wydzielenie ich części na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, stanowiącego źródło wsparcia zadań na drogach powiatowych i gminnych.

Projektowany przepis dzieli wpływy z opłat wyłącznie między organizatora programu pilotażowego, któremu przypada 60%, oraz Krajowy Fundusz Drogowy, na rzecz którego kierowane jest 40%. Zgodnie z uzasadnieniem projektu udział Krajowego Funduszu Drogowego ma pozwolić na pozyskanie środków na dostosowanie fragmentów dróg i infrastruktury drogowej, takich jak parkingi czy ronda, wytypowanych w trakcie trwania programu jako wymagające modernizacji lub przebudowy. Ze środków tego Funduszu nie są jednak finansowane zadania na drogach powiatowych i gminnych, mimo że projekt wprost przewiduje wykorzystanie tych dróg jako odcinków dojazdowych, a OSR zalicza zarządców dróg samorządowych do podmiotów, na które projekt oddziałuje bezpośrednio. Powiaty poniosą zatem skutki eksploatacyjne ruchu

pojazdów objętych programem, nie uczestnicząc w żadnym zakresie w dochodach, które ten ruch generuje. Rozwiązaniem systemowo spójnym i niewymagającym tworzenia nowych mechanizmów jest skierowanie części wpływów do RFRD (dawniej Fundusz Dróg Samorządowych), który stanowi podstawowe źródło wsparcia zadań na drogach zarządzanych przez JST.

5) Art. 1 pkt 5 lit. a) i b) ustawy nowelizującej w odniesieniu do Art. 64r ust. 1 i 3 p.r.d.

Postuluje się o przekształcenie wniosku zarządcy drogi w instrument wiążący organizatora, co najmniej w zakresie wstrzymania realizacji programu pilotażowego na czas prowadzenia prac remontowych lub w związku z potrzebą specjalnego wykorzystania danego odcinka. Jednocześnie postuluje się o sprecyzowanie obowiązku informacyjnego zarządcy drogi przez określenie formy, terminu i katalogu zdarzeń podlegających zgłoszeniu, a także o uzupełnienie przepisu zastrzeżeniem, iż obowiązek ten obejmuje wyłącznie zdarzenia, o których zarządca drogi posiada wiedzę w związku z wykonywaniem swoich zadań.

Zgodnie z projektowanym przepisem zarządcy drogi przysługuje prawo złożenia do organizatora programu pilotażowego wniosku o ograniczenie liczby wydawanych dla danego odcinka zaświadczeń, o wstrzymanie realizacji programu na konkretnych trasach albo o odmowę wydania zaświadczenia obejmującego konkretny odcinek drogi w związku ze zbyt dużym natężeniem ruchu, planowanymi pracami remontowymi lub wykorzystaniem drogi do celów specjalnych. Jednakże co istotne, rozstrzygnięcie w przedmiocie takiego wniosku pozostawiono wyłącznemu uznaniu organizatora. Należy podkreślić, iż potrzeba przeprowadzenia prac remontowych albo szczególnego wykorzystania odcinka drogi jest okolicznością obiektywną, znaną wyłącznie zarządcy, i nie powinna podlegać ocenie podmiotu zewnętrznego. Jednocześnie ten sam przepis nakłada na zarządcę nowe, stałe zadanie sprawozdawcze o nieokreślonym zakresie. Obowiązek informowania o wszelkich zdarzeniach mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo w ruchu drogowym został ujęty bez wskazania formy, terminu i kryteriów istotności zdarzenia, a jego literalne brzmienie statuuje powinność stałego monitorowania sytuacji na drodze wykraczającą poza zakres zadań zarządcy i poza jego faktyczne możliwości.

6) Art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej w odniesieniu do Art. 64s ust. 1 oraz ust. 3 pkt 6 p.r.d.

Postuluje się o uzupełnienie przesłanek wydania decyzji dopuszczającej dalszą eksploatację pojazdu po zakończeniu programu pilotażowego o wymóg uzyskania zgody zarządcy drogi właściwego dla wskazanych w decyzji tras, a co najmniej jego opinii.

Decyzja ministra ma charakter trwały i obejmuje wskazanie tras lub kategorii dróg oraz parametrów pojazdu, przy jednoczesnym zwolnieniu z obowiązku pilotowania przejazdu. Jedynymi przesłankami dla uzyskania takiego zezwolenia są pozytywna opinia organizatora i oświadczenie samego przedsiębiorcy. Tymczasem to zarządca drogi dysponuje bieżącą wiedzą o nośności nawierzchni, stanie obiektów w ciągu drogi, natężeniu ruchu oraz wpływu przemieszczania się pojazdów nienormatywnych na te elementy, a wedle brzmienia projektowanego przepisu traci jakikolwiek wpływ na dopuszczenie ruchu pojazdów

ponadnormatywnych po zarządzanych przez siebie drogach, ponosząc jednocześnie pełny ciężar finansowy skutków ich eksploatacji. Udział zarządcy w postępowaniu nie wydłuży istotnie procedury, a pozwoli oprzeć decyzję na aktualnym stanie użytkowanej w ramach programu infrastruktury.

7) Art. 1 pkt 9–11 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 74 ust. 2cb, 2cc, 3b i 3c p.r.d., art. 81 ust. 11c p.r.d. oraz art. 82 ust. 2 pkt 2 p.r.d.

Postuluje się o uzupełnienie projektowanych przepisów przez określenie przesłanek odmowy dokonania czasowej rejestracji, uregulowanie skutków zawieszenia albo cofnięcia zaświadczenia o udziale w programie pilotażowym dla trwania tej rejestracji, a także o usunięcie rozbieżności między projektowanym art. 82 ust. 2 pkt 2 p.r.d., który adresuje obowiązek wprowadzenia terminu kolejnego badania technicznego do CEP wobec uprawnionego diagnosty, a uzasadnieniem projektu, według którego czynność tę wykonuje organ rejestrujący. Jednocześnie postuluje się o oszacowanie w OSR skutków wynikających z nałożenia na organy rejestrujące nowego zadania oraz o wskazanie źródła jego finansowania.

Projekt powierza starostom nowe zadanie polegające na dokonywaniu czasowej rejestracji pojazdów wchodzących w skład pojazdów nienormatywnych uczestniczących w programie pilotażowym oraz objętych decyzją ministra wydaną po jego zakończeniu. Czasowa rejestracja w ramach obecnie obowiązujących przepisów została ukształtowana jako stan przejściowy, dokonywany na okres nieprzekraczający 30 dni z możliwością jednorazowego przedłużenia o 14 dni, natomiast projekt wprowadza rejestrację na czas trwania programu pilotażowego, który zgodnie z uzasadnieniem ma wynosić co najmniej 5 lat - ustawa nie przewiduje przy tym żadnej górnej granicy tego okresu. Rejestracja wieloletnia rodzi szereg zagadnień, których projekt nie rozstrzyga, a które w praktyce będą musiały być rozwiązywane w wydziałach komunikacji bez podstawy ustawowej. Nowelizacja nie wiąże bowiem zawieszenia ani cofnięcia zaświadczenia o udziale w programie pilotażowym z żadnym skutkiem dla trwania czasowej rejestracji, nie przewidując ani jej wygaśnięcia, ani obowiązku zawiadomienia organu rejestrującego, wobec czego pojazd pozostawałby formalnie dopuszczony do ruchu mimo ustania podstawy dokonania rejestracji. Wątpliwości budzi również nakaz stosowania do tych pojazdów ogólnych reguł badań technicznych, mimo że pojazdy objęte programem z założenia nie spełniają warunków technicznych w zakresie mas lub wymiarów, bez wskazania podstawy stwierdzenia pozytywnego wyniku badania. Niezależnie od powyższego, OSR zalicza starostów do podmiotów, na które projekt oddziałuje bezpośrednio, a jednocześnie nie wykazuje żadnych skutków finansowych dla JST ani zmiany obciążeń z nim związanych.

8) OSR

Postuluje się o rzetelne uzupełnienie OSR w zakresie dot. JST, w szczególności poprzez wykazanie skutków finansowych zadań powierzanych organom rejestrującym, a także zarządcom określonych kategorii dróg.

OSR zalicza starostów oraz zarządców dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych do podmiotów, na które projekt oddziałuje bezpośrednio, wskazując przy tym, że zadania związane z dopuszczeniem do ruchu pojazdów nienormatywnych realizowane są w wydziałach komunikacji właściwych miejscowo starostw,

a oddziaływanie na zarządców dróg samorządowych obejmuje wpływ na stan dróg i infrastruktury drogowej na odcinkach tzw. „ostatniej mili”. Jednocześnie w tabeli obrazującej wpływ na sektor finansów publicznych skutki dla JST wykazano jako niewystępujące, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Nie oszacowano zatem ani kosztów czasowej rejestracji pojazdów pilotażowych, ani kosztów rozpoznawania spraw o zezwolenia kategorii V po stronie miast na prawach powiatu, ani kosztów obowiązku informacyjnego zarządcy drogi wobec organizatora, ani wreszcie skutków eksploatacyjnych ruchu pojazdów ponadnormatywnych po drogach samorządowych. W konsekwencji projekt nie wskazuje źródła finansowania nowych zadań, a zatem pozostaje w sprzeczności z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Podkreślenia wymaga, że przyznanie w treści OSR, iż niemożliwe jest określenie nawet przybliżonej długości dróg samorządowych, które zostaną objęte programem, potwierdza brak oszacowania tych skutków, nie zaś ich nieistnienie.

9) Uwagi redakcyjne

- **Art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 64j ust. 8 pkt 9 p.r.d.**

Proponuje się następujące brzmienie przepisu:

„9) świadectwo unijnego indywidualnego dopuszczenia pojazdu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 32 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o systemach homologacji pojazdów oraz ich wyposażenia,”

W projektowanym przepisie pominięto nawias zamykający w oznaczeniu punktu, wobec czego jednostka ta została oznaczona odmiennie niż pozostałe punkty tego wyliczenia.

- **Art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej w odniesieniu do Art. 64l ust. 5 pkt 2 p.r.d.**

Proponuje się następujące brzmienie przepisu:

„2) zakupie i wdrożeniu aplikacji przeznaczonej do monitorowania pojazdów uczestniczących w pilotażu wraz z modulem analitycznym oraz budowie systemu teleinformatycznego umożliwiającego realizację zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 2 i 3;”

W projektowanym przepisie użyto niewłaściwej formy wyrazu „budowa”, niedopasowanej do pozostałej części wyliczenia, w której mowa o „zakupie i wdrożeniu”. Dla zapewnienia prawidłowego brzmienia przepisu oraz jego poprawności językowej, postuluje się o zastąpienie wyrazu „budowa” wyrazem „budowie”.

- **Art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej w odniesieniu do Art. 64l ust. 6 p.r.d.**

Proponuje się następujące brzmienie przepisu:

„6. Organizator programu pilotażowego jest uprawniony do bezpłatnego uzyskiwania, w terminie 7 dni roboczych, od organów uprawnionych do kontroli ruchu drogowego, informacji na temat nałożonych na przedsiębiorcę wykonującego przewóz rzeczy kar za wykonywanie przewozów drogowych rzeczy bez zezwolenia, o którym mowa w art. 64 ust. 1 pkt 1, lub z naruszeniem zakazu,

o którym mowa w art. 64 ust. 2, w celu weryfikacji prawdziwości oświadczenia, o którym mowa w art. 64j ust. 6 pkt 4.”

Przepis w obecnym brzmieniu kończy się średnikiem, choć zamyka cały artykuł i powinien kończyć się kropką.

Pragniemy również zaznaczyć, że z uwagi na oddziaływanie procedowanego projektu ustawy na jednostki samorządu terytorialnego, akt ten powinien również zostać przedłożony do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka