

BEOS-2094/26

Warszawa, 22 września 2026 r.

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy  
o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym  
(druk sejmowy nr 3037)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.  
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)  
sporządza się następującą opinię:

**I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy**

Na podstawie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) dołączonych do projektu należy przyjąć, że problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, dotyczy zasad usuwania pojazdów z drogi. Obecnie obowiązujące przepisy traktują w sposób niejednolity dwie sytuacje, które w ocenie Wnioskodawców powinny być oceniane przy użyciu tych samych kryteriów. W przypadku prowadzenia pojazdu przez osobę znajdującą się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu przewidziana została fakultatywna możliwość usunięcia pojazdu z drogi, uzależniona od braku możliwości zabezpieczenia go w inny sposób – art. 130a ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>1</sup>. Natomiast w przypadku kierowania pojazdem przez osobę nieposiadającą uprawnień lub z zatrzymanym prawem jazdy zastosowano rozwiązanie obligatoryjne, nakazujące odholowanie pojazdu zawsze, gdy w pojeździe nie ma osoby mogącej go przejąć (art. 130a ust. 1 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym). W ocenie Wnioskodawców w praktyce oznacza to, że surowsze i automatyczne konsekwencje zastosowano wobec czynu o niższej szkodliwości społecznej niż przestępstwo, podczas gdy przy czynie o znacznie wyższej społecznej szkodliwości pozostawiono organom szerszy margines uznaniowości. Zdaniem Wnioskodawców rozwiązania te są niespójne systemowo.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, ze zm.

## II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziano zmiany Prawa o ruchu drogowym. Dotyczą one zasad usuwania pojazdu z drogi w przypadku kierowania nim przez osobę nieposiadającą uprawnień do kierowania pojazdami albo której zatrzymano prawo jazdy. W projekcie przewidziane jest: 1) uchylenie art. 130a ust. 1 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym, co spowoduje odejście od obecnego, obligatoryjnego charakteru usunięcia pojazdu w takiej sytuacji; 2) dodanie lit. c w art. 130a ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym, co ma stanowić podstawę fakultatywnego usunięcia pojazdu w takiej sytuacji.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali rozwiązań alternatywnych.

## IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W analizowanych państwach (Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Irlandia, Litwa, Niemcy, Portugalia, Słowacja), których regulacje odzwierciedlają szerokie spektrum rozwiązań, przyjęto zróżnicowane zasady postępowania z pojazdem w przypadku braku uprawnień kierującego oraz prowadzenia pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. W części z nich usunięcie lub zabezpieczenie pojazdu ma charakter fakultatywny, m.in. w Austrii (zabezpieczenie pojazdu)<sup>2</sup>, w Belgii (unieruchomienie pojazdu)<sup>3</sup>, w Czechach (blokada techniczna albo usunięcie pojazdu), we Francji (tymczasowe unieruchomienie i umieszczenie pojazdu na parkingu strzeżonym), w Irlandii (zatrzymanie, usunięcie i przechowywanie pojazdu), na Litwie (usunięcie pojazdu)<sup>4</sup>. Przykładowo w Czechach § 118a ustawy o ruchu drogowym<sup>5</sup> pozwala uniemożliwić jazdę kierowcy poprzez zastosowanie środka technicznego uniemożliwiającego odjazd pojazdu lub poprzez odholowanie pojazdu, m.in. jeżeli kierowca jest podejrzany o prowadzenie pojazdu silnikowego bezpośrednio po spożyciu napoju alkoholowego lub zażyciu innej substancji odurzającej oraz jeżeli kierowca prowadził

<sup>2</sup>, *Führerscheingesetz* (§ 38), BGBl. I Nr. 120/1997 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10012723> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 21 IX 2026 r.] oraz *Straßenverkehrsordnung* 1960 (§ 5b).

<sup>3</sup> *Loi relative à la police de la circulation routière* (art. 58 bis), tekst w j. francuskim: <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1968/03/16/1968031601/justel>.

<sup>4</sup> *Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymas* (art. 33), Valstybės žinios, 2000-10-31, Nr. 92-2883, tekst w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.111999/asr>.

<sup>5</sup> *Zákon č. 361/2000 Sb. Zákon o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)*, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-361>.

pojazd silnikowy, nie będąc posiadaczem prawa jazdy uprawniającego do kierowania pojazdami odpowiedniej grupy lub prowadził pojazd silnikowy, mimo że sąd nałożył na niego karę lub organ administracyjny nałożył karę administracyjną w postaci zakazu prowadzenia pojazdów silnikowych. We Francji, zgodnie z art. L.325-1-2 Kodeksu ruchu drogowego<sup>6</sup>, funkcjonariusze policji mogą, po uzyskaniu zgody właściwego przedstawiciela państwa w departamencie, tymczasowo unieruchomić pojazd i umieścić go na parkingu strzeżonym m.in. w przypadku prowadzenia pojazdu bez prawa jazdy odpowiedniej kategorii, w stanie nietrzeźwości lub po użyciu środków odurzających. Jeżeli stan nietrzeźwości występuje łącznie z użyciem środków odurzających albo innych substancji powodujących upośledzenie czujności, unieruchomienie i umieszczenie pojazdu na parkingu strzeżonym są obligatoryjne. W Irlandii przepisy przewidują natomiast możliwość zatrzymania, usunięcia i przechowywania pojazdu m.in. w przypadku kierowania bez wymaganych uprawnień lub pomimo pozbawienia prawa do kierowania, nie ustanawiając analogicznego mechanizmu w związku z samym prowadzeniem pod wpływem alkoholu lub środków odurzających<sup>7</sup>.

Obligatoryjne usunięcie pojazdu w przypadku kierowania przez osobę nieposiadającą wymaganych uprawnień lub osobę, której zatrzymano prawo jazdy, jak i w przypadku kierowania pod wpływem alkoholu lub środków odurzających, po spełnieniu dodatkowej przesłanki braku możliwości przekazania pojazdu na miejscu właścicielowi lub posiadaczowi, przewidziano w Estonii. Zgodnie z § 91-92 kodeksu ruchu drogowego<sup>8</sup> kierujący jest odsuwany od prowadzenia m.in. w razie braku wymaganych uprawnień, prowadzenia pod wpływem alkoholu albo środków odurzających, a jeżeli pojazdu nie można na miejscu przekazać właścicielowi lub posiadaczowi, podlega on odholowaniu na parking strzeżony albo do jednostki policji. Z kolei w Portugalii zgodnie z art. 155 kodeksu drogowego<sup>9</sup> w przypadku stwierdzenia prowadzenia pod wpływem alkoholu pojazd kierującego co do zasady należy unieruchomić albo odholować na parking. Obowiązek ten nie powstaje, jeżeli za zgodą kierowcy lub właściciela pojazd przejmie inna osoba, która uzyska negatywny wynik badania na obecność alkoholu. W przypadku prowadzenia bez wymaganych uprawnień nie zidentyfikowano analogicznej szczególnej podstawy usunięcia pojazdu.

Szczególnej podstawy usunięcia pojazdu wyłącznie z powodu braku uprawnień kierowcy do prowadzenia pojazdu lub prowadzenia pod wpływem alkoholu lub

---

<sup>6</sup> *Code de la route*, tekst w j. francuskim:

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006074228/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074228/).

<sup>7</sup> *Road Traffic Act, 1994* (art. 41), Number 7 of 1994, tekst w j. angielskim:

<https://revisedacts.lawreform.ie/eli/1994/act/7/revised/en/html#SEC41>.

<sup>8</sup> *Liiklusseadus*, RT I 2010, 44, 261 ze zm., tekst w j. estońskim:

<https://www.riigiteataja.ee/et/akt/111072026044>; wer. w j. angielskim: *Road Traffic Act*,

<https://www.riigiteataja.ee/en/akt/516022016004?leiaKehtiv>.

<sup>9</sup> *Código da Estrada*, Lei n.º 72/2013, tekst w j. portugalskim: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2013-116041830>.

środków odurzających nie zidentyfikowano m.in. w Danii<sup>10</sup>, Finlandii<sup>11</sup>, Niemczech<sup>12</sup> i na Słowacji<sup>13</sup>. W państwach tych usunięcie lub zabezpieczenie pojazdu jest dopuszczalne na podstawie innych przesłanek ustawowych, niezwiązanych bezpośrednio z powyższymi okolicznościami.

## V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Na tle przedstawionego przedmiotu i celu projektu należy przyjąć, że jego zasadniczym skutkiem prawnym jest zmiana konsekwencji administracyjnych związanych z kierowaniem przez osobę nieposiadającą uprawnienia do kierowania pojazdami albo której zatrzymano prawo jazdy i nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu przez przekazanie go osobie znajdującej się w nim i posiadającej uprawnienie do kierowania tym pojazdem (art. 130a ust. 1 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym). Wnioskodawcy proponują we wskazanej sytuacji odejście od obligatoryjności usunięcia pojazdu z drogi na koszt właściciela na rzecz fakultatywności takiego rozwiązania, jeżeli kierujący pojazdem nie ma możliwości zabezpieczenia go w inny sposób. Po wprowadzeniu w życie projektowanego rozwiązania kierujący pojazdem bez uprawnień albo któremu zatrzymano prawo jazdy – w sytuacji, gdy nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu przez przekazanie go osobie znajdującej się w nim i posiadającej uprawnienie do kierowania tym pojazdem – będzie traktowany w sposób tożsamy, jak kierujący pojazdem w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu albo gdy nie posiada przy sobie wymaganych dokumentów uprawniających do kierowania lub używania pojazdu. W tych ostatnich sytuacjach, w obowiązującym stanie prawnym, pojazd może być usunięty z drogi na koszt właściciela, jeżeli nie ma możliwości zabezpieczenia go w inny sposób. Wskazane sytuacje są porównywalne z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa w komunikacji. Powinny one zatem rodzić tożsame konsekwencje administracyjne w zakresie odholowania pojazdu. A zatem jeżeli możliwe jest przekazanie pojazdu osobie uprawnionej do kierowania, obowiązkowe odholowanie pojazdu może prowadzić do nieuzasadnionego obciążenia właściciela dodatkowymi kosztami.

Projektowana zmiana realizuje postulaty zgodności systemowej oraz wewnętrznej spójności regulacji prawnych. Ujednolica ona sposób traktowania kierujących znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej, eliminując

<sup>10</sup> *Bekendtgørelse af færdselsloven*, LBK nr 118 af 12/01/2026, tekst w j. duńskim: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2026/118>.

<sup>11</sup> *Ajokorttilaki*, 386/2011, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2011/386>; *Laki ajoneuvojen siirtämisestä*, 1508/2019, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2019/1508>.

<sup>12</sup> *Straßenverkehrsgesetz (StVG)*, BGBl. I S. 310, 919 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/stvg/BJNR004370909.html>; *Strafgesetzbuch (StGB)*, BGBl. I S. 3322 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BJNR001270871.html>; wersja w j. angielskim: *German Criminal Code*, [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stgb/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/index.html).

<sup>13</sup> *Zákon č. 8/2009 Z. z. Zákon o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, tekst w j. słowackim: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2009-8>.

trudne do uzasadnienia różnice w zakresie stosowanych środków administracyjnoprawnych. Jednocześnie pozostawia organom możliwość reakcji, gdy nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu w inny sposób. Analizowana propozycja pozostaje w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wedle którego „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie” z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki, z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie<sup>14</sup>. W konsekwencji proponowane rozwiązanie, ograniczające możliwość poniesienia kosztów odholowania pojazdu przez jego właściciela, gdy nie jest to konieczne, należy ocenić jako bardziej proporcjonalne, racjonalne i lepiej odpowiadające zasadzie indywidualizacji działań podejmowanych przez organy stosujące prawo.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Omawiany projekt był także przedmiotem opinii BEOS, sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu<sup>16</sup>.

## 2.

Opiniowany projekt wiąże się z bezpieczeństwem ruchu drogowego, a w konsekwencji dotyka zagadnień unormowanych w art. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) (prawo do ochrony życia). Zaproponowane rozwiązania nie nasuwają wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

<sup>14</sup> Tak też treść zasady proporcjonalności była formułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zob. m.in. orzeczenie z 26 IV 1995 r., sygn. akt K. 11/94, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 12 i orzeczenie z 26 I 1993 r., sygn. akt U. 10/92, OTK w 1993 r. cz. I, poz. 2.

<sup>15</sup> *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Tomasz Głogowski)*, opinia BEOS z 25 VIII 2026 r., BEOS-WPEiM-2092/26.

<sup>16</sup> *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Tomasz Głogowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 25 VIII 2026 r., BEOS-WAPEiM-2093/26.

## VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

### A) Podmioty, na które wpływa projekt

Głównymi beneficjentami projektowanych zmian będą kierujący pojazdami bez uprawnień – w myśl nowelizacji usunięcie pojazdu z drogi publicznej w ich przypadku nie będzie obligatoryjne, a fakultatywne. W 2025 r. policjanci ujawnili ok. 27 tys. wykroczeń tego rodzaju<sup>17</sup>. Potencjalnie projekt będzie jednak miał wpływ na wszystkich kierujących pojazdami. Obecnie w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców figuruje ok. 22 mln osób<sup>18</sup> uprawnionych do kierowania pojazdami.

Ponadto, regulacja będzie również oddziaływała na funkcjonariuszy Policji dokonujących usunięcia pojazdu. Zmiana przepisów pozwoli im na większą uznaniowość w realizacji tych zadań. Wpływ projektu odczują także w pewnym zakresie podmioty gospodarcze wykonujące usługi odholowywania pojazdów i przechowywania ich na parkingach strzeżonych. Projekt potencjalnie zmniejszy liczbę obsługiwanych przez te firmy zleceń, co przełoży się na ich przychody i obciążenie organizacyjne.

### B) Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy wskazują na pozytywne skutki społeczne proponowanych rozwiązań, gdyż przedkładana nowelizacja jest zgodna z zasadą proporcjonalności, nakazującą stosowanie środków niezbędnych do osiągnięcia określonego celu i możliwie najmniej uciążliwych dla jednostki. Zgodnie z projektowanymi zmianami kierujący bez uprawnień zyskają możliwość uniknięcia automatycznego odholowania pojazdu i wynikających z tego kosztów finansowych. Należy jednak uzupełnić to ujęcie o inne skutki społeczne: zwiększenie uznaniowości i osłabienie funkcji prewencyjnej prawa.

Większa uznaniowość będzie dotyczyła organów uprawnionych do wydawania dyspozycji usunięcia pojazdu. Od ich oceny będzie zależało, czy w danym przypadku zachodzi potrzeba usunięcia pojazdu, czy też może on zostać zabezpieczony w inny sposób. Przekłada się to na większą swobodę decyzyjną oraz większą odpowiedzialność za sposób interpretacji przepisów<sup>19</sup>. Może to prowadzić do niejednolitego stosowania prawa, np. wskutek kierowania się przez funkcjonariuszy określonymi heurystykami (uproszczonymi regułami wnioskowania)<sup>20</sup>.

Innym możliwym skutkiem społecznym projektowanej zmiany jest osłabienie efektu prewencyjnego przepisów. Zgodnie z teorią odstraszenia istotnym czynnikiem wpływającym na przestrzeganie prawa jest postrzegane ryzyko poniesienia

<sup>17</sup> Podsumowanie działań Policji ruchu drogowego w 2025 roku, Informacyjny Serwis Policyjny, 26 stycznia 2026, <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/18702,Podsumowanie-dzialan-Policji-ruchu-drogowego-w-2025-roku.html>.

<sup>18</sup> Kierowcy w Polsce — ile praw jazdy i kto je zdobywa, <https://cepikstats.pl/kierowcy>.

<sup>19</sup> M. Lipsky, *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*, Madison 1969.

<sup>20</sup> J. L. Knobe, T. M. Carter, S. E. Wolfe, *Driving While Broke: The Role of Class Signals in Police Discretion*, *Criminology & Public Policy*, 2024, <https://doi.org/10.21428/cb6ab371.efc8b517>; S. W. Phillips, *Using a Vignette Research Design to Examine Traffic Stop Decision Making of Police Officers*, *Criminal Justice Policy Review*, 2009/20(4), <https://doi.org/10.1177/0887403409333070>.

konsekwencji<sup>21</sup>. Odebranie obligatoryjnego charakteru usunięcia pojazdu może się przyczyniać do podejmowania decyzji o kierowaniu pojazdem pomimo braku uprawnień. Skala tego efektu jest trudna do oszacowania. Należy jednak zauważyć, że w ostatnich latach w Polsce odnotowuje się wyraźny wzrost liczby sądowych zakazów prowadzenia pojazdów (najczęściej z powodu jazdy pod wpływem środków psychoaktywnych<sup>22</sup>). W pierwszej połowie 2026 r. sądy orzekły 45 991 zakazów prowadzenia pojazdów, co jest liczbą porównywalną do 47 828 zakazów w całym 2024 r. Zjawisko to można rozpatrywać jako istotną kwestię społeczną, mającą charakter masowy i budzącą powszechny sprzeciw<sup>23</sup>. Łagodzenie sankcji w tym zakresie może tworzyć ryzyko, że łamanie normy prawnej nabierze charakteru normy społecznej.

### C) Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych wzięło udział 8 osób, które przedstawiły 17 komentarzy do całości projektu lub jego części. W większości uczestnicy poparli proponowane zmiany, wskazując na ich praktyczny i prawny sens<sup>24</sup>. Ich zdaniem zmiana przełoży się na odciążenie Policji (przez zmniejszenie obowiązków biurokratycznych) i skróci czas trwania kontroli.

Odnutowano też głosy krytyczne, postulujące zaostrezenie przepisów lub doprecyzowanie uprawnień służb. Wskazano, że „przyznanie uznaniowości służbom może osłabić znaczenie sądowych zakazów prowadzenia pojazdów i dać kolejną lukę prawną”<sup>25</sup>. Przeciwnicy nowelizacji proponowali również, by kierowcy bez uprawnień i kierowcy pod wpływem alkoholu/środków odurzających byli traktowani równie rygorystycznie – poprzez obligatoryjne odholowywanie pojazdu, co stanowiłoby dolegliwość finansową i czynnik odstraszający<sup>26</sup>.

## VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR Wnioskodawcy zakładają, że ustawa nie będzie miała wpływu na mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców (MŚP). W ocenie BEOS projekt nie wywołuje skutków o znaczeniu istotnym dla gospodarki. W marginalnym stopniu projektowane przepisy mogą natomiast zmniejszyć popyt na usługi holowania pojazdów dla firm mających umowy ze starostwami i prowadzenie parkingów strzeżonego na terenie danego powiatu. Z danych Policji<sup>27</sup> wynika, iż w 2025 r. policjanci zatrzymali 16,7 tys. kierujących naruszających

<sup>21</sup> D. S. Nagin, *Deterrence in the Twenty-First Century*, „Crime and Justice”, 2013, vol. 42, <http://doi.org/10.1086/670398>.

<sup>22</sup> F. Madejski, *Nie powinni siadać za kierownicą, a wciąż jeżdżą. Alarmujące dane policji*, Bussines Insider, 30 VII 2026, <https://businessinsider.com.pl/prawo/ponad-200-tys-kierowcow-z-aktywnymi-zakazami-wielu-regularnie-je-lamie/es9e0mc>.

<sup>23</sup> K. Frysztański, *Socjologia problemów społecznych*, Warszawa 2009.

<sup>24</sup> ID ankiet: 195304, 195199, 194304.

<sup>25</sup> Por. ID ankiety: 190688.

<sup>26</sup> ID ankiety: 195329, 195292.

<sup>27</sup> *Podsumowanie działań Policji ruchu drogowego w 2025 roku*, Informacyjny Serwis Policyjny, <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/18702,Podsumowanie-dzialan-Policji-ruchu-drogowego-w-2025-roku.html>.

sądowy zakaz prowadzenia pojazdów oraz 10,2 tys. kierujących niestosujących się do decyzji właściwego organu o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami. Przyjmując, że liczba zatrzymanych kierujących nie posiadających uprawnień lub z zatrzymanym prawem jazdy wynosi 20 tys.<sup>28</sup> rocznie oraz liczbę 380 powiatów, maksymalna liczba „utraconych” holowań dla firm mających umowy ze starostwami wyniosłaby średnio 53 rocznie na powiat. Ponieważ decyzja o nakazie holowania będzie fakultatywna, faktyczny spadek popytu na usługi holowania będzie niższy. Stąd też, o ile projektowane przepisy mogą w nieznacznym stopniu być odczuwalne na rynku lokalnym, to w skali całej gospodarki nowelizacja nie wywoła skutków gospodarczych.

W konsultacjach społecznych zwrócono uwagę, iż Wnioskodawcy ograniczyli ocenę wpływu regulacji jedynie do sektora MŚP<sup>29</sup> (a nie do całej gospodarki).

## **VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych**

Wnioskodawcy wskazują, że wprowadzenie w życie projektowanej regulacji nie będzie generować wydatków po stronie budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Stąd też nie wskazują źródeł finansowania.

Wydaje się, że przedstawione w DSR stwierdzenie jest częściowo trafne. O ile bowiem projekt nie tworzy nowych wydatków, o tyle może powodować spadek dochodów powiatów uzyskiwanych z opłat za usuwanie pojazdów i ich przechowywanie na parkingach strzeżonych, o których mowa w art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Z drugiej jednak strony należy zwrócić uwagę na wysokie koszty, jakie są ponoszone przez powiaty związane z: usuwaniem pojazdów, prowadzeniem parkingów strzeżonych, przechowywaniem pojazdów nieodebranych przez właścicieli, długotrwałymi postępowaniami o przepadek pojazdu, czy z problemami z odzyskiwaniem należności od właścicieli pojazdów<sup>30</sup>.

Obecnie część pojazdów kierowanych przez osoby bez uprawnień podlega obligatoryjnemu usunięciu z drogi. Po wejściu w życie projektu decyzja o odholowaniu będzie uzależniona od oceny okoliczności zdarzenia i możliwości zabezpieczenia pojazdu w inny sposób. Może to skutkować:

- zmniejszeniem liczby usuwanych pojazdów,
- zmniejszeniem wpływów z opłat za holowanie,
- zmniejszeniem wpływów z opłat za przechowywanie pojazdów.

<sup>28</sup> W podanej grupie 10,2 tys. część kontrolowanych kierujących nie posiadała prawa jazdy jako wynik postępowania sądowego (art. 244 kk), a część w wyniku decyzji administracyjnej (art. 180a kk). Stąd liczbę 16,7 tys. naruszających zakaz sądowy należy zwiększyć o liczbę kierujących z zakazem administracyjnym. Wobec braku szczegółowych danych dla uproszczenia obliczeń przyjęto szacunkową liczbę łączną 20 tys.

<sup>29</sup> ID ankiety: 190688.

<sup>30</sup> Przykładowo w stanowisku Konwentu Powiatów Województwa Kujawsko-Pomorskiego opublikowanym przez ZPP wskazano, że przewlekłe postępowania dotyczące przepadku pojazdów powodują dla powiatów wysokie koszty przechowywania pojazdów na parkingach strzeżonych i obciążają budżety powiatów. Zob. Stanowisko Konwentu Powiatów Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sprawie uproszczenia procedury przepadku pojazdu usuniętego z drogi na rzecz powiatu, Chelmno, 12 XII 2019 r., <https://www.zpp.pl/storage/files/2020-11/582982c23b545cab7fc1a9b042315cdc8080.pdf>.

Ze względu na brak danych dotyczących liczby pojazdów usuwanych obecnie na podstawie art. 130a ust. 1 pkt 6 ustawy oraz wysokości pobieranych opłat nie jest możliwe oszacowanie skali ubytku dochodów JST. Nie jest także możliwe wskazanie wysokości ograniczenia kosztów ponoszonych przez powiaty w przypadku przyjęcia proponowanego rozwiązania<sup>31</sup>.

W odniesieniu do budżetu państwa możliwe są niewielkie oszczędności po stronie organów wykonujących czynności związane z organizacją usuwania pojazdów i prowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących pojazdów usuniętych z drogi. Skala tych oszczędności będzie zależna od liczby przypadków, w których odstąpiono od odholowania pojazdu.

Należy podkreślić, że nie da się wiarygodnie wyliczyć skutku finansowego projektu na podstawie danych zawartych w DSR, ponieważ brakuje statystyk dotyczących liczby pojazdów usuwanych wyłącznie na podstawie art. 130a ust. 1 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym (brak uprawnień lub zatrzymane prawo jazdy)<sup>32</sup>.

Można jednak przedstawić szacunek orientacyjny, przyjmując m.in., że w 2026 r. maksymalna opłata za usunięcie samochodu osobowego (o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t) wynosi 749 zł, a za każdą dobę przechowywania 65 zł<sup>33</sup> (aczkolwiek należy mieć w świadomości, że w przypadku samochodów o wyższej masie całkowitej stawki te są wyższe<sup>34</sup>).

Zakładając, że w powiatach rzeczywiste stawki są zbliżone do wyżej przedstawionych wartości maksymalnych, potencjalny spadek wpływów powiatów może kształtować się od ok. 1 do ok. 10 mln zł w zależności od liczby odholowanych pojazdów rocznie (1 000, 5 000 i 10 000). Szacunek ten oparto przy przyjęciu opłat: za holowanie ok. 650-750 zł, za parkowanie: ok. 50-70 zł za dobę i średnio 2-3 doby postoju na parkingu. Stąd przeciętny wpływ od jednego odholowanego pojazdu można oszacować na około 750-950 zł – zob. tabela 1.

**Tabela 1. Ilustracyjna kalkulacja ubytku dochodów powiatów**

| Liczba<br>nieodholowanych<br>pojazdów rocznie | Potencjalny spadek<br>wpływów powiatów |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------|
| 1 000                                         | ok. 0,8-1,0 mln zł                     |
| 5 000                                         | ok. 4-5 mln zł                         |
| 10 000                                        | ok. 8-10 mln zł                        |

*Źródło: Obliczenia własne.*

<sup>31</sup> Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji zwracało się z zapytaniem do Związku Powiatów Polskich dotyczącym wpływu tego projektu na budżety powiatów. Niemniej jednak do czasu sporządzenia opinii nie otrzymało odpowiedzi.

<sup>32</sup> Komenda Główna Policji nie publikuje powszechnie statystyk odholowań według poszczególnych przesłanek z art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym, natomiast publikuje szerokie dane dotyczące ruchu drogowego i bezpieczeństwa ruchu.

<sup>33</sup> Zob. Obwieszczenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 1 sierpnia 2025 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2026 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym, M.P. z 2025 r. poz. 723.

<sup>34</sup> Np. w odniesieniu do pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t opłata za usunięcie pojazdu wynosi – 936 zł, a za każdą dobę przechowywania – 86 zł; w przypadku zaś pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t opłata wynosi odpowiednio 1321 zł i 122 zł.

W ramach konsultacji społecznych projektu nie ustosunkowywano się do jego skutków finansowych.

## **IX. Inne skutki projektowanej ustawy**

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

## **X. Zmiana obciążeń administracyjnych**

Projektowana regulacja nie tworzy dodatkowych obciążeń administracyjnych.

## **XI. Konkluzje**

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym przyjęcia projektowanej regulacji będzie zmiana konsekwencji administracyjnych związanych z kierowaniem przez osobę nieposiadającą uprawnienia do kierowania pojazdami albo której zatrzymano prawo jazdy i nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu przez przekazanie go osobie znajdującej się w nim i posiadającej uprawnienie do kierowania tym pojazdem. W projekcie przewiduje się odejście we wskazanej sytuacji od obligatoryjności usunięcia pojazdu z drogi na koszt właściciela na rzecz fakultatywności takiego rozwiązania, jeżeli kierujący pojazdem nie ma możliwości zabezpieczenia go w inny sposób.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Istotnym społecznym skutkiem projektu mogłoby być osłabienie prewencyjnego oddziaływania obowiązujących przepisów. Zniesienie obligatoryjnego charakteru usunięcia pojazdu mogłoby zmniejszać dolegliwość konsekwencji związanych z kierowaniem pojazdem bez wymaganych uprawnień, a tym samym sprzyjać podejmowaniu takich zachowań. Zjawisko kierowania pojazdami przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień stanowi bowiem obecnie istotny problem z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

3. Skutki gospodarcze: Przedłożony projekt nie wywołuje skutków gospodarczych, nie oddziałuje na konkurencyjność sektora przedsiębiorstw, jak również nie wpływa na dochody/wydatki gospodarstw domowych. Przedmiotowa nowelizacja nie wprowadza również obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych.

4. Skutki finansowe: Projekt nie powinien rodzić skutków finansowych dla budżetu państwa, natomiast skutki dla jednostek samorządu terytorialnego (w tym przypadku powiatów) są trudne do określenia z uwagi na brak danych. Z jednej strony powiaty mogą odnotować ubytek dochodów uzyskiwanych z opłat za usuwanie pojazdów i ich przechowywanie na parkingach strzeżonych, z drugiej zaś strony mogą unikać ponoszenia wysokich kosztów związanych m.in. z: usuwaniem pojazdów, prowadzeniem parkingów strzeżonych, przechowywaniem pojazdów nieodebranych

przez właścicieli, długotrwałymi postępowaniami o przepadek pojazdu, czy z problemami z odzyskiwaniem należności od właścicieli pojazdów.

5. Rozwiązania zagraniczne: W analizowanych państwach UE występują różnice w sposobie postępowania z pojazdem w razie braku uprawnień kierującego lub prowadzenia pod wpływem alkoholu albo środków odurzających. W części państw, m.in. w Austrii, Belgii, Czechach, Francji, Irlandii i na Litwie, usunięcie lub zabezpieczenie pojazdu ma charakter fakultatywny, przy czym zakres stosowanych środków jest zróżnicowany. W Estonii odholowanie jest obligatoryjne, jeżeli po odsunięciu kierującego od prowadzenia pojazdu nie można przekazać go na miejscu właścicielowi lub posiadaczowi, natomiast w Portugalii obowiązek unieruchomienia lub odholowania dotyczy prowadzenia pod wpływem alkoholu. Z kolei w Danii, Finlandii, Niemczech i na Słowacji nie zidentyfikowano szczególnej podstawy usunięcia pojazdu wyłącznie z powodu braku uprawnień albo prowadzenia pod wpływem alkoholu.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

dr Danuta Adamiec, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

prof. dr hab. Andrzej Sakowicz, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Ziemowit Socha, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

Jacek Krzak, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

*/podpisano elektronicznie/*