



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 1960
Warszawa, 7 listopada 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Powiadamiam Pana Marszałka, że działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 26 września 2025 r.**

- o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

W załączeniu przesyłam umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie tej ustawy przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuje, że do reprezentowania mojego stanowiska w tej sprawie upoważniam Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Pana Zbigniewa Boguckiego.

Z poważaniem

(-) Karol Nawrocki



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 7 listopada 2025 r.

Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 17 października 2025 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił do podpisu ustawę z dnia 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (dalej także jako: ustawa z dnia 26 września 2025 r.)

Ustawa z dnia 26 września 2025 r. jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem ustawy zawartym w druku sejmowym nr 1427, przedłożonym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów. Za przyjęciem ustawy podczas trzeciego czytania w Sejmie głosowało 244 posłów, 174 posłów wstrzymało się od głosu. Senat Rzeczypospolitej Polskiej

w dniu 16 października 2025 r., podjął uchwałę o przyjęciu tej ustawy bez poprawek. Za wnioskiem o przyjęcie ustawy bez poprawek głosowało 87 senatorów, żaden z senatorów biorących udział w głosowaniu nie głosował przeciwko wnioskowi oraz nie wstrzymał się od głosu.

Ustawa ma stanowić realizację działań deregulacyjnych rządu. Ustawa nowelizuje pięć ustaw: 1) ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym; 2) ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym; 3) ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych; 4) ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym oraz 5) ustawę z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Zasadniczym celem nowelizacji ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym jest wprowadzenie:

- 1) ułatwień dla testowania pojazdów, które wykorzystują automatyczne funkcje kierowania i kontroli;
- 2) zasad uzyskiwania zezwoleń na prowadzenie prac badawczych z uwzględnieniem m.in. poziomu automatyzacji pojazdu, liczby pojazdów oraz obszaru prac badawczych;
- 3) instytucji Krajowego Koordynatora Prac Badawczych, którym będzie Dyrektor Instytutu Transportu Samochodowego, jako organ administracji publicznej w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, realizujący zadania z zakresu koordynacji i nadzoru nad prowadzeniem prac badawczych nad pojazdami zautomatyzowanymi lub pojazdami w pełni zautomatyzowanymi;
- 4) zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkody wyrządzone w związku z testowaniem pojazdów zautomatyzowanych oraz objęcie ich obowiązkowym ubezpieczeniem na warunkach ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych;
- 5) zmian w rejestracji profesjonalnej, czyli szczególnego rodzaju rejestracji, która pozwala firmom zajmującym się produkcją, testowaniem, sprzedażą lub naprawą pojazdów automatycznych na czasowe dopuszczenie ich do ruchu drogowego bez konieczności standardowej rejestracji każdego z nich.

Zmiany w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, mają charakter wynikowy i polegają na uregulowaniu zasad zawierania i rozwiązywania umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów

mechanicznych przez organizatora prac badawczych oraz zakres odpowiedzialności ubezpieczyciela.

Nowelizacja ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym polega natomiast na zastosowaniu od dnia 1 stycznia 2026 r. do wielokrotnych zezwoleń EKMT na międzynarodowe przewozy drogowe rzeczy, formy elektronicznej.

Zmiany w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym polegają na przedłużeniu, z mocy ustawy, zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, których termin ważności upływa w dniu 31 grudnia 2025 r. do dnia 31 marca 2026 r.

Natomiast nowelizacja ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej polega na:

- a) uchyleniu obowiązku dysponenta Funduszu (ministra właściwego do spraw transportu) do przekazywania na rachunek Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg ewentualnych, niewykorzystanych środków za dany rok budżetowy (nadwyżki od kwoty 50 mln zł),
- b) ograniczeniu maksymalnego okresu zawarcia umów na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi - na okres nie dłuższy niż 3 lata (aktualnie – maksymalnie na okres nie dłuższy niż 10 lat).

Analiza treści normatywnej ustawy z dnia 26 września 2025 r. oraz przebiegu procesu legislacyjnego w Sejmie uzasadnia odmowę podpisania tej ustawy i zwrócenia się do Sejmu z wnioskiem o ponowne jej rozpatrzenie.

Pragnę wyraźnie zaznaczyć, że nie mam zastrzeżeń co do potrzeby przyjęcia zmian w zakresie dopuszczenia do ruchu drogowego, w ramach badań testowych, pojazdów autonomicznych oraz powiązanych z nimi zmian w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Te zmiany są potrzebne. Uważam również, że zmiany w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym niosą za sobą pozytywne rozwiązania. Jednakże zmiany w prawie muszą odbyć się z dochowaniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Ustawa z dnia 26 września 2025 r., w zakresie jej art. 2, art. 4 i art. 5, została uchwalona z naruszeniem przepisów Konstytucji, to jest art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zgodność zaś z Konstytucją jest podstawowym kryterium oceny działań wszelkich

organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, nie wyłączając Rady Ministrów, Sejmu i Senatu, a dochowanie wierności postanowieniom Konstytucji jest nie tylko pierwszym zobowiązaniem Prezydenta RP (art. 130 Konstytucji), ale też jego podstawowym zadaniem, polegającym na czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Jednym ze środków w dyspozycji Prezydenta RP w tym obszarze jest uprawnienie do odmowy podpisania ustawy oraz jej przekazanie z umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Prezydent RP w przypadku niezgodności przepisów ustawy przedłożonej do podpisu z Konstytucją jest obowiązany do skorzystania z prawa do odmowy podpisania ustawy oraz skierowania jej do ponownego rozpatrzenia przez Sejm albo do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności ustawy z Konstytucją w trybie kontroli prewencyjnej.

Stoję również na stanowisku, że zmiany w ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej polegające na ograniczeniu maksymalnego okresu obowiązywania umów na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi (nie dłuższej niż 3 lata), jako niepoddane właściwym konsultacjom społecznym i ocenie skutków regulacji w związku z naruszeniem przez Sejm konstytucyjnego trybu ustawodawczego, mogą wywoływać w perspektywie średnio i długoterminowej bardzo niekorzystne skutki społeczno-gospodarcze.

Pozytywna ocena większości rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 26 września 2025 r. jest jednak niewystarczająca dla podpisania ustawy uchwalonej z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego. W polskim porządku konstytucyjnym nie występuje instytucja weta selektywnego, która pozwalałaby na podpisanie ustawy w określonym zakresie, a w pozostałym na zwrócenie się do Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie niezaaprobowanych przez głowę państwa niektórych przepisów ustawy.

W tym miejscu podkreślić dodatkowo muszę, że we wniosku o ponowne rozpatrzenie przez Sejm ustawy z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw, przedstawiłem jednoznaczne stanowisko, które zostało skierowane do aktualnej większości parlamentarnej, że nie ma i nie będzie mojej zgody na uchwalanie ustaw z naruszeniem Konstytucji. Wyraźnie wskazałem, że nie ma i nie będzie mojej akceptacji dla praktyki aktualnej koalicji rządzącej polegającej na tworzeniu ustaw będących połączeniem niekonstytucyjnych lub niekorzystnych społecznie i gospodarczo rozwiązań z rozwiązaniami oczekiwanymi przez Polaków, w celu wymuszenia na

mnie pozytywnej decyzji zakończonej podpisaniem ustawy. Ochrona słuszných interesów Polaków nie może być przedmiotem „szantażu legislacyjnego” i elementem bieżącej gry politycznej koalicji rządzącej.

Jednocześnie informuję, że wraz z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie przez Sejm ustawy z dnia 26 września 2025 r., wnoszę do Sejmu inicjatywę ustawodawczą, której celem jest uchwalenie ustawy z dochowaniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego oraz z rozwiązaniami, które nie budzą moich zastrzeżeń co do ich korzystnych skutków społeczno-gospodarczych, to jest bez nowelizacji ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Mając na uwadze harmonogram posiedzeń Sejmu i Senatu, uważam, że możliwe jest niezwłoczne uchwalenie mojej inicjatywy, tak aby zmiany w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym weszły w życie jeszcze w tym roku.

Przechodząc do szczegółowego omówienia moich motywów odmowy podpisania ustawy z dnia 26 września 2025 r. oraz zwrócenia się do Sejmu z wnioskiem o jej ponowne rozpatrzenie, wskazać należy, że Rada Ministrów w dniu 25 czerwca 2025 r. wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Jej wyłącznym celem było wprowadzenie ułatwień dla testowania pojazdów, które wykorzystują automatyczne funkcje kierowania i kontroli, wprowadzenie jasnych zasad uzyskiwania zezwoleń na prowadzenie prac badawczych oraz zmian w rejestracji profesjonalnej, czyli szczególnego rodzaju rejestracji, która pozwala firmom zajmującym się produkcją, testowaniem, sprzedażą lub naprawą pojazdów na czasowe dopuszczenie ich do ruchu drogowego bez konieczności standardowej rejestracji każdego z nich.

Pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu w dniu 22 lipca 2025 r., po czym projekt skierowano do Komisji do Spraw Deregulacji oraz Komisji Infrastruktury.

Podczas prac Komisji wprowadzono zmiany doprecyzowujące i redakcyjne, ale projekt ustawy już po zakończeniu I czytania został rozszerzony o nowelizację:

- 1) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym w zakresie przedłużenia, z mocy ustawy, zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, których termin ważności upływa w dniu 31 grudnia 2025 r. do dnia 31 marca 2026 r.
- 2) ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w zakresie uchylecia obowiązku dysponenta Funduszu (ministra właściwego do spraw transportu) do przekazywania na rachunek Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg ewentualnych, niewykorzystanych środków za dany rok budżetowy (nadwyżki od kwoty 50 mln zł) oraz ograniczenia maksymalnego okresu zawierania umów na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi - na okres nie dłuższy niż 3 lata.

Podczas II czytania do projektu ustawy zgłoszono 10 poprawek, w tym poprawkę dotyczącą dodatkowej nowelizacji ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, która polegała na zastosowaniu od dnia 1 stycznia 2026 r. wielokrotnych zezwoleń EKMT na międzynarodowe przewozy drogowe rzeczy w postaci elektronicznej. Poprawki zgłoszone w trakcie II czytania zostały następnie przyjęte przez Sejm w III czytaniu.

Konstytucja w odniesieniu do procesu legislacyjnego wyróżnia trzy instytucje: inicjatywę ustawodawczą (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji), poprawki do projektu ustawy wniesione podczas rozpatrywania projektu przez Sejm (art. 119 ust. 2 Konstytucji) oraz poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 121 ust. 2 Konstytucji).

W art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji określono wyczerpująco katalog podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z powyższymi przepisami przysługuje ona posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej, Radzie Ministrów (ust. 1), grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (ust. 2). Dodatkowo w ust. 3 zawarto wymóg, aby wnioskodawca, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawił także skutki finansowe jej wykonania.

Realizacja inicjatywy ustawodawczej „polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian” (wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21). Nie wyklucza to jednak jego modyfikacji w trakcie rozpatrywania go przez izby ustawodawcze. Prawo to zostało przewidziane wprost w art. 119 ust. 2 Konstytucji. Stanowi on, że „prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm

przysługuje Wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów”. Katalog ten ma charakter zamknięty. Poprawka – w sensie technicznym – „ma postać propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi” (wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03). Kluczowe znaczenie z perspektywy niniejszej sprawy ma określenie dopuszczalnego zakresu przedmiotowego poprawki. Trybunał dokonał pogłębionej analizy tego zagadnienia w przywoływanym już wyroku z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03. Trybunał w powyższej sprawie, dokonując wykładni językowej pojęcia „poprawki”, wyjaśnił, że „poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez Wnioskodawcę projektem”. Sam bowiem art. 119 ust. 2 Konstytucji wskazuje na poprawki „do projektu”. Stwierdził przy tym, że nie można tego rozumieć wyłącznie w ten sposób, że poprawki należy wносить do konkretnego projektu ustawy. Jak wyjaśnił Trybunał, związek pomiędzy poprawką a projektem ustawy „ma wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu”. Istotne w tym wypadku jest ustalenie stopnia tego powiązania. Z wyodrębnienia w Konstytucji prawa do inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji) oraz prawa do wnoszenia poprawek do projektu (art. 119 Konstytucji) wynika, że prawa te powinny mieć odrębną treść i zakresy przedmiotowe. Inicjatywa ustawodawcza ma charakter całościowy. Spełnia nie tylko funkcję inicjującą, lecz także programową dla całego procesu legislacyjnego. Poprawki wnoszone w toku prac legislacyjnych mają ze swej istoty charakter punktowy. Powinny one generalnie pogłębiać zakres przedmiotowy projektu ustawy, a nie wychodzić poza niego. Wyjście poza wskazany przez projektodawcę zakres dopuszczalne jest wyłącznie wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a w szczególności gdy jej przyjęcie jest niezbędne do całościowego zrealizowania koncepcji projektodawcy (zob. wyrok z 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49), odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, wyjaśnił, że poprawki mają rolę uboczną, wtórną wobec inicjatywy ustawodawczej. Podkreślił, że wykładnia art. 119 i art. 121 Konstytucji nie może prowadzić do zatarcia różnic między inicjatywą ustawodawczą i poprawkami. Oznaczałoby to w konsekwencji obchodzenie wymagań, które Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej.

Istotne znaczenie przy badaniu dopuszczalnego zakresu poprawek ma konstytucyjna zasada trzech czytań wyrażona w art. 119 ust. 1 Konstytucji. Trybunał w wyroku z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, wskazał, że „najistotniejsze elementy dla interpretacji konstytucyjnego pojęcia poprawki do projektu ustawy wynikają z art. 119 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Taka interpretacja byłaby sprzeczna z *ratio legis* tego przepisu, którą bez wątpienia było dążenie do dalej idącego sformalizowania procesu ustawodawczego i wyeliminowanie możliwości wprowadzenia w drodze regulaminowej znanego w polskim prawie parlamentarnym mniej skomplikowanego systemu dwóch czytań. Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Przy takim założeniu zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować «zakresowa tożsamość» rozpatrywanego projektu, czego oczywiście nie należy rozumieć w sposób skrajny. Zasada trzech czytań byłaby w części pozbawiona sensu, gdyby jeden projekt ustawy w niezmienionej formie miał być trzykrotnie rozpatrywany przez Sejm. Jednakże za naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy projekt ustawy, przedłożony zgodnie z regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od «projektu wyjściowego», że jest to w istocie inny projekt ustawy”.

Przedmiotowe ograniczenie zakresu poprawek wynika z samej istoty ustawy jako aktu prawnego. Ustawa jest aktem prawnym regulującym pewną dziedzinę życia społecznego. Jest zbudowana w pewien usystematyzowany i w założeniu racjonalny oraz logiczny sposób. Oznacza to, że w ustawie nie można zawrzeć różnych, całkowicie niezwiązanych ze sobą przepisów. Wynika z tego również zakaz wnoszenia w trakcie postępowania ustawodawczego poprawek, które są niezwiązane z materią, której ustawa dotyczy (zob. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03).

W świetle powyższego poprawki zgłoszone do rządowego projektu ustawy, a które dotyczyły ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych oraz ustawy z dnia 6

września 2001 r. o transporcie drogowym (ostatecznie uchwalone jako jej art. 2, art. 4 i art. 5) wykraczały poza dopuszczalny w Konstytucji zakres. Zmiany te nie miały charakteru zmian wynikowych i nie dotyczyły celów i zakresu nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym i ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, w granicach przedłożenia rządowego, które zostało wniesione do Sejmu. Dotyczyły bowiem całkowicie innych i niepowiązanych kwestii. Projekt ustawy wniesiony przez Radę Ministrów do Sejmu nie zawierał przepisów o zakresie przedmiotowym, które choć w minimalnym stopniu pokrywałyby się ze zmianami wprowadzanymi w drodze poprawek obejmujących zmiany w wyżej powołanych ustawach. Fakt, iż przedmiotem projektu rządowego była kwestia ruchu pojazdów autonomicznych na drogach publicznych, nie oznacza, że Sejm podczas prac nad projektem ustawy może w nieograniczony sposób wprowadzać rozwiązania dotyczące zasad transportu krajowego i międzynarodowego (zasad przewozu osób i mienia) albo zasad dotyczących zwrotu niewykorzystania środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Poprawki te nie pogłębiły zakresu przedmiotowego ustawy nowelizującej, zaś ich przyjęcie nie było niezbędne do całościowego zrealizowania koncepcji projektu ustawy. Treść poprawek zgłoszonych po zakończeniu I czytania i podczas II czytania wykraczała zatem poza pierwotny zakres projektu. Stanowiły one w istocie nową inicjatywę ustawodawczą i nie można przyjąć, że poprawki te spełniały wymagania określone w Konstytucji. Nie przeszły też procedury III czytań. W konsekwencji, przepisy te naruszają art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Zmiany te nie przeszły również właściwych konsultacji społecznych.

W świetle powyższego nie przekonują mnie argumenty przedstawione przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury podczas prac Komisji do Spraw Deregulacji oraz Komisji Infrastruktury nad projektem ustawy po zakończeniu I czytania, w związku z pytaniem przedstawicieli Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu o konieczność wykazania związku poprawek z nowelizacją w świetle konstytucyjnego wymogu III czytań i konsultacji społecznych, to jest, że związek ten wynika z faktu, iż środki z tytułu kar pieniężnych wojewódzkiego inspektoratu transportu drogowego będą wpływały do Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych, więc walka z wykluczeniem komunikacyjnym łączy projekt związany z pojazdami autonomicznymi, zautomatyzowanymi z poprawkami¹. Tego rodzaju

¹ Por. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do spraw Deregulacji (nr 55) i Komisji Infrastruktury (nr 155) z dnia 12 września 2025 r., s. 42-32, Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych.

argument ma w istocie charakter abstrakcyjny i nie znajduje oparcia w treści rządowego projektu ustawy, który wpłynął do Sejmu i w jego uzasadnieniu. Nie istniały żadne obiektywne względy, aby zmiany dotyczące ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym znalazły się już w projekcie rządowym w pierwotnym brzmieniu wniesionym do Sejmu, a wcześniej poddane zostały właściwym konsultacjom społecznym. Zaniechania w tym zakresie nie mogą być następnie pogłębiane naruszaniem przepisów Konstytucji w zakresie trybu ustawodawczego. Jak powyżej już wskazałem zgodność z Konstytucją jest podstawowym kryterium oceny działań wszelkich organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, nie wyłączając Rady Ministrów, Sejmu i Senatu.

Niezależnie od powyższego, posiadam poważne wątpliwości co do zasadności nowelizacji ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w zakresie ograniczenia maksymalnego okresu zawarcia umów na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi - na okres nie dłuższy niż 3 lata z dotychczasowego maksymalnego okresu 10 lat. Zmiany te nie przeszły właściwych konsultacji społecznych, w szczególności ze strony przedsiębiorców - przewoźników oraz samorządów, a dodatkowo brak jest prawidłowej analizy skutków gospodarczo-społecznych tych zmian. Przy braku takich konsultacji i analiz, uzaję że maksymalny okres 3 lat to za krótko, aby prawidłowo planować rozwój transportu lokalnego. Samorządy i przewoźnicy potrzebują przejrzystości i elastyczności. Przedsiębiorcy potrzebują również stabilności, aby utrzymać linie autobusowe, planować inwestycje i zatrudnienie. Dotychczasowy stan prawny pozwala na zawieranie umów zgodnie z czasem amortyzacji autobusów, dzięki czemu przewoźnicy mogą kupować nowy tabor i spłacać go w rozsądnym czasie. Przy istotnym skróceniu maksymalnego czasu umowy przedsiębiorcy będą doliczać do ceny swoich usług ryzyko, że po 3 latach zostaną z nowym taborem bez zleceń. Co oznacza, że usługi przewozu osób będą droższe, a tym samym połączeń może być mniej. Istnieje więc poważne ryzyko zwiększenia się kosztów dopłat z budżetu państwa wynikającego z wyższych cen usług. Podobnie, skrócenie czasu umów może skutkować brakiem zainteresowania przedsiębiorców przetargami, co przełoży się również na spadek liczby linii komunikacyjnych. W wielu miejscach w Polsce, dla wielu osób autobus do pracy, szkoły czy lekarza to jedyny środek transportu. Wprowadzenie tego rodzaju zmian pod hasłem walki z wykluczeniem

komunikacyjnym w istocie prowadzić może do wykluczenia komunikacyjnego. Z tych względów i z uwagi na sposób procedowania w Sejmie, w tym brak odpowiednich konsultacji społecznych oraz pogłębionych analiz skutków społeczno-gospodarczych, nie może być mojej zgody na tego rodzaju zmianę. Na ocenę tą nie wpływa zabezpieczenie tzw. „interesów w toku” w przypadku dotychczasowych umów wieloletnich (art. 8 ustawy). Ponieważ wskazane, negatywne konsekwencje będą występować również po ich expiracji.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

