

Warszawa, 04 września 2026 r.

Stanowisko

Związku Polskiego Leasingu oraz Polskiego Związku Wynajmu i Leasingu Pojazdów

do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (UD263)

W nawiązaniu do opublikowanego przez Ministerstwo Infrastruktury projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (UD263), a także uzasadnienia i Oceny Skutków Regulacji (OSR), pragniemy przekazać wstępny projekt stanowiska branżowego. Na wstępie dziękujemy za spotkanie, które odbyło się 2 września 2026 r. z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Cyfryzacji, COI, Wydziałów komunikacji oraz GITD. Wyrażamy wdzięczność za otwartość, deklaracje dalszej współpracy oraz przedstawienie perspektywy Ministerstwa. Przekazywane poniżej stanowisko oraz informacje dotyczące wymaganych zmian w projektowanej nowelizacji stanowią wstęp do dalszych prac i wymagają pogłębionych analiz we współpracy z wszystkimi interesariuszami w ramach kolejnych spotkań roboczych.

Związek Polskiego Leasingu (ZPL) oraz Polski Związek Wynajmu i Leasingu Pojazdów (PZWLP) co do zasady popierają inicjatywy mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa na drogach oraz zapewnienie szybkiej i nieuchronnej reakcji wobec sprawców naruszeń. Jako organizacje branżowe zrzeszająca firmy leasingowe oraz wynajmu krótko- i długoterminowego (CFM, Rent-a-Car i carsharing) odbieramy jednak zaproponowane przepisy z dużym niepokojem. W naszej ocenie, skutkiem sprowadzające się do zastąpienia ustalenia i ukarania faktycznego sprawcy bezpośrednim obciążeniem właściciela albo użytkownika pojazdu opłatą administracyjną. Taki model może zwiększyć ściągalność należności, ale nie musi prowadzić do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ faktyczny sprawca może nie ponieść osobistej odpowiedzialności ani nie otrzymać punktów karnych. Skutkiem projektowanych zmian może być zatem pogorszenie bezpieczeństwa na drodze, wynikające z przesunięcia akcentu w zakresie nieuchronności kary i bezkarności faktycznych sprawców wykroczeń na właścicieli pojazdów.

Poniżej, w pierwszej kolejności, przedstawiamy cztery – według naszych branż – najważniejsze postulaty i zidentyfikowane problemy, które wymagają pilnego rozwiązania:

1. Nieproporcjonalna zmiana modelu odpowiedzialności i ryzyko obciążenia właściciela pojazdu za naruszenie popełnione przez osobę trzecią

Projektowana regulacja zmienia charakter odpowiedzialności za brak skutecznego zakończenia sprawy dotyczącej naruszenia ujawnionego przez urządzenie rejestrujące. Obecnie odpowiedzialność za niewskazanie podmiotu, któremu powierzono pojazd, ma charakter wykroczeniowy, osobisty i oparty na winie konkretnej osoby fizycznej. Projekt zastępuje ten mechanizm opłatą administracyjną, która może obciążyć bezpośrednio właściciela albo użytkownika pojazdu, bez konieczności wykazania, że podmiot ten popełnił naruszenie lub można mu przypisać winę. Zmiana ta jest szczególnie istotna dla leasingodawców i wynajmujących, którzy pozostają właścicielami pojazdów, ale nie sprawują nad nimi faktycznego władztwa, nie wiedzą, kto kierował pojazdem w chwili naruszenia i nie mają wpływu na dalsze działania korzystającego, najemcy lub kierującego. Leasingodawca i wynajmujący może rzetelnie i terminowo wskazać swojego klienta, nie może jednak zagwarantować, że klient ustali kierującego ani że kierujący złoży wymagane oświadczenie. Odpowiedzialność finansującego i wynajmującego powinna zatem kończyć się z chwilą prawidłowego wskazania korzystającego bądź najemcy będącego stroną umowy leasingu, najmu lub podnajmu lub innej o podobnym charakterze. Szczególne trudności mogą wystąpić w sektorze wynajmu krótkoterminowego, w którym informacja o naruszeniu często dociera po zakończeniu umowy i wygaśnięciu stosowanych zabezpieczeń. Okoliczność ta stanowi jednak dodatkowy skutek wadliwego modelu odpowiedzialności. Podstawowy problem polega na tym, że państwo może pobrać należność od łatwego do zidentyfikowania właściciela lub użytkownika, zamiast skutecznie ustalić i ukarać rzeczywistego sprawcę. Proponowane rozwiązanie nie tylko utrudni egzekwowanie odpowiedzialności od rzeczywistych sprawców wykroczeń, ale również będzie realnie wpłynęło na pogorszenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dodatkowo nakłada ono na branżę wynajmu nieproporcjonalne ryzyko finansowe i operacyjne, które może istotnie zagrozić dalszej egzystencji tych firm i całego rynku Rent-a-Car oraz carsharingu. Podobnie w przypadku firm leasingowych czy nawet pracodawców – otrzymanie informacji o wykroczeniu drogowym popełnionym leasingobiorecy czy pracownika po zakończeniu stosunku,

Projektowane rozwiązanie nie eliminuje kosztów ustalenia i obciążenia faktycznego sprawcy, lecz przenosi je z administracji publicznej na przedsiębiorstwa leasingowe i wynajmujące pojazdy. Podmiot, który uiści opłatę administracyjną za naruszenie popełnione przez klienta, będzie musiał następnie dochodzić jej zwrotu na podstawie łączącej strony umowy, często już po jej zakończeniu. Przy skali rynku może to oznaczać konieczność masowego prowadzenia postępowań windykacyjnych, a następnie kierowania pozwów przeciwko klientom, którzy dobrowolnie nie zwrócą poniesionych opłat. **W konsekwencji usprawnienie procesu po stronie GITD może prowadzić do dodatkowego obciążenia sądów cywilnych znaczną liczbą powtarzalnych spraw o zwrot opłat administracyjnych.** Koszty ustalenia sprawcy i dochodzenia należności, którymi faktycznie powinni być obciążeni ci użytkownicy nie zostaną więc wyeliminowane, lecz przesunięte na przedsiębiorców, a następnie na wymiar sprawiedliwości. Nie powinno się poprawiać skuteczności działania administracji przez przeniesienie kosztów i ryzyka egzekucji na podmioty prywatne, które nie popełniły naruszenia, oraz przez generowanie nowych, masowych sporów cywilnych.

2. Konieczność rozszerzenia Oceny Skutków Regulacji (OSR)

Niezbędne jest rozszerzenie OSR o rzetelny wpływ proponowanych przepisów na pracodawców i właścicieli pojazdów, ze szczególnym uwzględnieniem obciążeń, w szczególności finansowych, dla firm wynajmu krótko- i długoterminowego, leasingowych oraz carsharingowych. Analiza powinna obejmować nie tylko koszt budowy integracji i bieżącego przekazywania danych, lecz

również liczbę przewidywanych zgłoszeń i aktualizacji, koszty obsługi błędów oraz reklamacji, a także koszty odzyskiwania od klientów opłat administracyjnych poniesionych przez właścicieli lub użytkowników pojazdów.

OSR powinna uwzględniać również zróżnicowanie modeli biznesowych i sytuacji prawnej klientów. Inaczej funkcjonuje klasyczny leasing przedsiębiorcy, inaczej leasing połączony z dalszym najmem, a jeszcze inaczej wynajem konsumencki, Rent-a-Car lub carsharing. Różny status klienta, w tym, status konsumenta albo przedsiębiorcy, wpływa na możliwości zabezpieczenia roszczeń oraz późniejszego dochodzenia zwrotu opłaty. Bez analizy tych odrębności nie można rzetelnie ocenić proporcjonalności projektowanej regulacji. Pominięcie w projekcie rzetelnego przeprowadzenia OSR skutkuje tym, że wątpliwe jest czy projektowana ustawa skutecznie rozwiązującego rzeczywisty problem jakim jest bezpieczeństwo na drogach publicznych. W tym miejscu przypomnieć należy za „Wytycznymi do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” (wydanymi zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów), że „Dobrze oszacowane skutki regulacji wskazujące sposób oddziaływania danej regulacji na różne sfery życia, to zapewnienie wprowadzania rozwiązań pożądaných, dopasowanych do rzeczywistych potrzeb i wyzwań rozwoju społecznego oraz gospodarczego.”

3. Szybkość i nieuchronność reakcji wobec sprawcy

Im krótszy jest odstęp pomiędzy naruszeniem a pociągnięciem sprawcy do odpowiedzialności, tym bardziej czytelny pozostaje związek pomiędzy jego zachowaniem a konsekwencjami prawnymi. Służy to zarówno prewencji indywidualnej, ograniczając ryzyko dalszego popełniania naruszeń przez tę samą osobę, jak i prewencji generalnej, wzmacniając społeczne przekonanie o sprawności i nieuchronności reakcji państwa. Z tego punktu widzenia samo obciążenie opłatą administracyjną właściciela pojazdu, który nie był sprawcą naruszenia, nie realizuje właściwie funkcji prewencyjnej.

Może również stworzyć nową lukę systemową. Jeżeli sprawa zostanie zakończona przez pobranie opłaty od właściciela albo użytkownika pojazdu, osoba faktycznie kierująca może uniknąć mandatu i punktów karnych. W przypadku osób zamożnych sama możliwość późniejszego przeniesienia ekonomicznego ciężaru opłaty może nie mieć realnego znaczenia prewencyjnego. Brak punktów karnych sprawi natomiast, że osoba regularnie i poważnie naruszająca przepisy nie zostanie wyeliminowana z ruchu po przekroczeniu ustawowego limitu. Projekt może więc poprawić statystykę ściągłości należności, a jednocześnie osłabić mechanizm służący ochronie bezpieczeństwa drogowego.

4. Kluczowe rozwiązanie techniczno-operacyjne (API) powiązane z CEPiK

Podstawowym warunkiem wprowadzenia zmian powinno być uprzednie zbudowanie, przetestowanie i udostępnienie masowego API połączonego z systemem CEPiK, do którego podłączone zostaną wszystkie firmy leasingu i wynajmu krótko- i długoterminowego pojazdów, za pośrednictwem którego będą one mogły automatycznie i na bieżąco podawać i aktualizować dane użytkowników pojazdów.

W dalszej kolejności chcielibyśmy odnieść się do zidentyfikowanych przez naszą branżę wad projektu:

I. Nieproporcjonalna odpowiedzialność właściciela pojazdu i zarzut „luki systemowej”:

Projektowane przepisy diametralnie zmieniają model odpowiedzialności. Obecnie niewskazanie podmiotu, któremu powierzono pojazd, podlega odpowiedzialności osobistej, opartej na zasadzie winy konkretnej osoby (art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń). W to miejsce projekt (UD263) wprowadza opłatę administracyjną, obciążającą z mocy prawa właściciela, bez konieczności wykazania jakiegokolwiek związku tegoż właściciela pojazdu z popełnionym naruszeniem. Jak wskazano w głównych postulatach, uderza to szczególnie w branżę najmu krótkoterminowego, która z uwagi na opóźnienia w doręczaniu korespondencji nie ma możliwości zabezpieczenia roszczeń na kartach płatniczych klientów (kaucje wygasają po zakończeniu umowy). Użytkownik końcowy czuje się bezkarny, a ryzyko finansowe w całości przenoszone jest na wynajmującego. Dodatkowo, warto zwrócić uwagę na fakt ochrony konsumenckiej klientów i odbiorców dostarczanych usług, co dodatkowo ogranicza możliwości skutecznej egzekucji wobec sprawcy takiego wykroczenia przez wynajmującego. Warunki te ograniczają też możliwość ustanawiania kaucji w wysokości kar zaproponowanych w treści projektu nowelizacji jako nieproporcjonalnej do wartości świadczenia i znacznie przekraczających koszt najmu.

Z wielkim niepokojem przyjmujemy argumentację zawartą w uzasadnieniu projektu, która sugeruje, że pojazdy w leasingu i wynajmie stanowią „lukę systemową”, wykorzystywaną do unikania odpowiedzialności. Firmy zrzeszone w ZPL i PZWLP rzetelnie wywiązują się ze swoich obowiązków informacyjnych. Dowodem na to jest chociażby wdrożone wraz z GITD narzędzie API CANARD Leasing, za pomocą którego automatycznie obsługano już ponad 22 500 pism dotyczących naruszeń, a przedstawiciele GITD potwierdzili szybkość i jakość przekazanych w ten sposób informacji o użytkownikach pojazdów.

II. Luki w Ocenie Skutków Regulacji:

Przedstawiona przez Ministerstwo Ocena Skutków Regulacji koncentruje się wyłącznie na kosztach po stronie państwa – m.in. 9,5 mln zł na dostosowanie CEP, około 30 mln zł dla CPD CANARD oraz etaty dla 40 nowych pracowników. Całkowicie pominięto w niej koszty po stronie sektora prywatnego. Nie wskazano liczby przewidywanych zgłoszeń, kosztów budowy integracji po stronie przedsiębiorców, kosztów migracji danych czy obciążeń finansowych, wynikających z przerzucenia na nich opłat administracyjnych. Dlatego też, OSR powinna zostać zaktualizowana i uwzględniać rzetelne dane makroekonomiczne z naszej branży, jak i wpływ na innych uczestników rynku.

III. Zastąpienia szybkiego ustalenia i ukarania faktycznego sprawcy automatycznym obciążeniem właściciela pojazdu:

W doktrynie prawa karnego podkreśla się, że o skuteczności reakcji państwa decydują nie tylko wysokość i dolegliwość kary, lecz przede wszystkim jej nieuchronność oraz szybkość zastosowania wobec rzeczywistego sprawcy. Szybka, nawet mniej dolegliwa reakcja może mieć większe znaczenie prewencyjne niż znacznie surowsza sankcja zastosowana dopiero po długim czasie. Z tego punktu widzenia samo obciążenie opłatą administracyjną właściciela pojazdu, który nie był sprawcą naruszenia, nie realizuje właściwie funkcji prewencyjnej. Rzeczywisty sprawca może bowiem uniknąć bezpośredniej odpowiedzialności, w tym punktów karnych, a tym samym nie odczuć związku pomiędzy swoim zachowaniem a reakcją państwa. Projektowane rozwiązanie nie powinno w żadnym wypadku prowadzić do zastąpienia szybkiego ustalenia i ukarania

faktycznego sprawcy automatycznym obciążeniem właściciela pojazdu. Nałożenie opłaty administracyjnej na leasingodawcę, który nie kierował pojazdem w chwili popełnienia wykroczenia drogowego, nie sprawował nad nim faktycznego władztwa i prawidłowo wskazał korzystającego, nie realizuje funkcji prewencyjnej wobec sprawcy naruszenia. Przeciwnie, może ono powodować, że rzeczywisty sprawca faktycznie nie poniesie odpowiedzialności, nie otrzyma punktów karnych ani nie odczuje bezpośredniego związku pomiędzy swoim negatywnym zachowaniem a reakcją państwa. Odpowiedzialność cywilistyczna leasingobiorcy bądź najemcy wobec leasingodawcy czy wynajmującego na gruncie właściwej umowy nie zastępuje i nie może zastępować skutecznego ukarania sprawcy wykroczenia drogowego i nie powinna być traktowana jako równoważny środek realizacji celu projektu.

Każdy podmiot uczestniczący w łańcuchu użytkowania pojazdu powinien odpowiadać wyłącznie za wykonanie własnego obowiązku informacyjnego. Leasingodawca powinien móc zwolnić się z odpowiedzialności przez wskazanie leasingobiorcy, któremu oddał pojazd, natomiast firma wynajmująca przez wskazanie swojego najemcy. Żaden z tych podmiotów nie powinien ponosić odpowiedzialności za brak dalszej współpracy osoby prawidłowo wskazanej ani za niewskazanie przez nią faktycznego kierującego.

IV. Wymogi systemowe i technologiczne – integracja API z CEPiK:

Nałożenie na przedsiębiorców powszechnego obowiązku raportowania danych do CEPiK (zgodnie z projektowanym art. 78 ust. 4a-4e Prawa o ruchu drogowym) nie może wyprzedzać gotowości technologicznej administracji w tym zakresie. Branża leasingu i wynajmu operuje flotą ponad 1,4 miliona pojazdów. W sektorze Rent-a-Car i carsharingu użytkownicy pojazdów mogą zmieniać się kilka razy na dobę. Ręczna obsługa takich przypadków skazana jest na porażkę i doprowadzi jedynie do paraliżu systemu.

Dlatego powszechny obowiązek przekazywania danych użytkowników do CEP powinien zostać uruchomiony dopiero po:

- zbudowaniu bezpłatnego, masowego API CEP umożliwiającego automatyczną aktualizację danych o użytkownikach,
- zapewnieniu możliwości zachowania historii użytkowania z dokładnością do godziny, pozwalającej ustalić użytkownika w chwili naruszenia,
- zagwarantowaniu, że skutek prawny (zwolnienie właściciela z odpowiedzialności) następuje z chwilą prawidłowego przesłania danych poprzez API i otrzymania systemowego potwierdzenia tego faktu, a nie z chwilą technicznego zapisania ich przez urzędnika,
- przeprowadzeniu pilotażu z udziałem reprezentatywnej grupy firm wynajmu (Rent-a-Car, carsharing) i leasingowych.

W związku z tym postulujemy, aby do czasu stworzenia pełnej funkcjonalności CEPiK, systemem uzupełniającym i komplementarnym pozostał rozwijany z powodzeniem system API CANARD Leasing.

API powinno opierać się na zasadzie, że każdy podmiot przekazuje dane wyłącznie swojego bezpośredniego kontrahenta, któremu powierzył pojazd. Leasingodawca bądź wynajmujący powinien wskazywać korzystającego lub najemcę będącego stroną stosownej umowy, nie zaś

użytkownika końcowego, z którym nie łączy go stosunek prawny i którego danych może nie posiadać. Jeżeli korzystający odda pojazd w dalszy najem, to on powinien mieć możliwość wskazania swojego najemcy. Prawidłowe wskazanie danych klienta powinno co do zasady wystarczać do zwolnienia zgłaszającego z odpowiedzialności. Obowiązek przedstawienia umowy, protokołu wydania lub innych dokumentów powinien powstawać dopiero w przypadku uzasadnionych wątpliwości organu co do prawdziwości albo kompletności zgłoszenia. Wymaganie załączania dokumentacji do każdego zgłoszenia prowadziłoby do masowego przekazywania danych i postanowień niemających znaczenia dla sprawy, zwiększałoby koszty oraz pozostawałoby w napięciu z zasadą minimalizacji danych wynikającą z RODO.

ZPL i PZWLP popierają uszczelnienie systemu i cyfryzację procesów. oraz szybkie pociągnięcie do odpowiedzialności faktycznych sprawców naruszeń. Nie może to jednak oznaczać automatycznego i nieproporcjonalnego karania niewinnych przedsiębiorców i właścicieli pojazdów, którzy nie dopuścili się naruszenia drogowego i prawidłowo współpracują z organami państwa za wykroczenia popełniane przez osoby trzecie. Nie zgłaszamy zasadniczych zastrzeżeń do innych rozwiązań dotyczących zwiększenia skuteczności egzekucji wobec pojazdów zarejestrowanych za granicą ani do innych instrumentów służących ograniczeniu liczby spraw przedawnionych lub kończonych bezskutecznie.

W związku z powyższym, deklarujemy pełną gotowość do dalszych prac technologicznych i legislacyjnych oraz wnioskujemy o pilne zorganizowanie spotkań roboczych w Ministerstwie przed ostatecznym sformułowaniem przepisów ustawy.

Z wyrazami szacunku,



Podpisano przez/ Signed by:
MONIKA
CONSTANT
Data/ Date: 04.09.2026 18:15
mSzafir

Monika Constant

Prezeska Zarządu ZPL

Paweł Piórkowski

Prezes Zarządu PZWLP

Związek Polskiego Leasingu (ZPL) reprezentuje branżę leasingową w Polsce. Zrzesza 37 podmiotów: 36 firm leasingowych oraz Polski Związek Wynajmu i Leasingu Pojazdów, co łącznie obejmuje około 90% rynku leasingu. Skupia zarówno bankowe firmy leasingowe, podmioty należące do producentów, jak również niezależne firmy leasingowe.

ZPL aktywnie uczestniczy w pracach grup eksperckich i zespołów roboczych przygotowujących i opiniujących projekty regulacji dotyczących sektora leasingowego. Utrzymuje stały dialog z administracją publiczną i parlamentarzystami, monitoruje zmiany legislacyjne oraz przygotowuje ekspertyzy i stanowiska branżowe.

Organizacja prowadzi także działania wizerunkowe i edukacyjne, promując leasing jako efektywne narzędzie wspierające rozwój przedsiębiorczości. ZPL jest członkiem Leaseurope (europejskiej federacji organizacji branży leasingowej i wynajmu pojazdów, zrzeszającej 45 stowarzyszeń z 32 krajów Europy), Federacji Przedsiębiorców Polskich oraz Krajowej Izby Gospodarczej, a także współpracuje z licznymi organizacjami biznesowymi, w tym ze Związkiem Banków Polskich.

W 2024 roku ZPL obchodził 30-lecie istnienia. W ciągu trzech dekad firmy leasingowe przeznaczyły ponad 1 bln zł na inwestycje przedsiębiorstw działających w Polsce.

Polski Związek Wynajmu i Leasingu Pojazdów (PZWLP) działa od 2005 roku. Zrzesza 21 firm specjalizujących się w wynajmie i leasingu pojazdów osobowych, dostawczych, ciężarowych i specjalistycznych. Członkowie PZWLP tworzą czołówkę głównych firm w branży. Należą do niej największe polskie i międzynarodowe firmy CFM, Rent a Car i Truck Rental. Celem działalności organizacji jest kształtowanie i wpływanie na rozwój branży wynajmu i leasingu pojazdów w Polsce. PZWLP jest członkiem zbiorowym Związku Polskiego Leasingu, Związku Przedsiębiorców i Pracodawców oraz Stowarzyszenia Partnerstwo dla Bezpieczeństwa Drogowego. Korzystając z wiedzy i doświadczenia branżowych praktyków, współtworzy także podyplomowe studia flotowe na Wydziale Transportu Politechniki Warszawskiej.

Do PZWLP należą: *Alphabet Polska Fleet Management Sp. z o.o., Arval Service Lease Polska Sp. z o.o., Auto Podlasie CorpoCars Management Sp. z o.o., Business Lease Poland Sp. z o.o., Carefleet S.A., Eurorent sp. z o.o. (SIXT), Express sp. z o.o. sk, Fraikin Polska Sp. z o.o., Kaizen Rent S.A., Leasys Polska sp. z o.o., MHC Mobility Sp. z o.o., mLeasing Sp. z o.o., MM Service Lease Polska Sp. z o.o., Motorent Sp. z o.o. (HERTZ), Nivette Fleet Managent Sp. z o.o., Petit Forestier Polska Sp. z o.o., PKO Masterlease S.A., Truck Care Sp. z o.o., Volkswagen Financial Services Polska Sp. z o.o., 99 Rent Sp. z o.o. i 99 Truck Sp. z o.o..*



Elektronicznie podpisany przez:

Paweł Michał Piórkowski

Data:
2026-9-4 16:23:13