

BEOS-950/26

Warszawa, 21 maja 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III. ORO. 124. 12. 2026*

Data wpływu *21. 05. 26r.*

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o drogach publicznych
(druk sejmowy nr 2551)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że Wnioskodawcy zamierzają rozwiązać problem obciążeń nakładanych na turystów karawaningowych, których pojazdy są obecnie traktowane przez ustawodawcę analogicznie do pojazdów ciężarowych wykonujących transport drogowy. Wnioskodawcy uważają takie postępowanie za nieuzasadnione oraz proponują wyeliminowanie nieproporcjonalności i dostosowanie system opłat drogowych do charakteru pojazdów.

Wnioskodawcy zaznaczają, że karawaning jest jedną z najszybciej rozwijających się form turystyki w Europie. Zmiana traktowania pojazdów karawaningowych w kontekście opłat za przejazd po drogach publicznych może zwiększyć atrakcyjność Polski jako kierunku turystyki karawaningowej, zachęcić turystów z innych państw europejskich do odwiedzania Polski, a także zwiększyć ruch turystyczny w regionach atrakcyjnych przyrodniczo i krajobrazowo.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt ustawy przewiduje zmianę ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹. Nowelizacja zakłada modyfikację obowiązku uiszczania opłaty

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 889.

elektronicznej za przejazdu po drogach krajowych. Zaproponowano zwolnienie z tego obowiązku specjalnych samochodowych pojazdów kempingowych oraz zespołów pojazdów składających się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej, wykonujących przejazd w ramach turystyki indywidualnej (projektowany art. 13 ust. 3a pkt 4 ustawy o drogach publicznych).

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

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań, gdyż – ich zdaniem – nie ma alternatywnego rozwiązania.

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

Poniżej zaprezentowano wybrane rozwiązania stosowane w państwach europejskich w zakresie kwalifikowania samochodów kempingowych oraz zespołów pojazdów obejmujących pojazd samochodowy i przyczepę w systemach opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej. Analiza obejmuje przykłady państw, w których stosowane są różne modele regulacyjne: oparte na maksymalnej dopuszczalnej masie pojazdu, kategorii homologacyjnej, przeznaczeniu pojazdu do przewozu osób albo rzeczy, a także na fizycznych parametrach pojazdu lub zespołu pojazdów.

W Czechach system opłat za korzystanie z wybranych odcinków infrastruktury drogowej opiera się na rozróżnieniu pojazdów według ich maksymalnej dopuszczalnej masy całkowitej. Pojazdy drogowe mające co najmniej cztery koła i maksymalną dopuszczalną masę całkowitą do 3,5 tony są objęte obowiązkiem wykupienia elektronicznej winiety w przypadku korzystania z płatnych odcinków autostrad. Dla ustalenia maksymalnej dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu decydujące znaczenie mają dane wynikające z dowodu rejestracyjnego lub dokumentu technicznego pojazdu. Bez znaczenia pozostaje natomiast to, czy do pojazdu zostanie podłączona przyczepa, w wyniku czego łączna masa zespołu pojazdów przekroczy 3,5 tony². Odrębny reżim dotyczy pojazdów drogowych mających co najmniej cztery koła i maksymalną dopuszczalną masę całkowitą powyżej 3,5 tony. Korzystanie przez takie pojazdy z autostrad oraz wybranych odcinków dróg I klasy podlega opłacie drogowej ustalonej na podstawie rodzaju pojazdu i odległości przejechanej po drodze objętej opłatą³. Oficjalny czeski portal administracji publicznej wskazuje, że samochód kempingowy kategorii M1 o maksymalnej dopuszczalnej masie przekraczającej 3,5 tony musi zostać

² Motorway vignettes (electronic vignettes), <https://portal.gov.cz/en/sluzby-vs/motorway-vignettes-electronic-vignettes-S5400> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 21 V 2026 r.].

³ Tolls, <https://portal.gov.cz/en/sluzby-vs/tolls-S6739>.

zarejestrowany w elektronicznym systemie poboru opłat, a za przejazd nim po drogach płatnych należy uiszczać opłatę drogową⁴.

Na Słowacji oficjalne źródła dotyczące opłat drogowych nie posługują się odrębną kategorią „samochodów kempingowych” ani „przyczep kempingowych”, lecz odwołują się do kategorii homologacyjnych pojazdów, w szczególności M1, N1, O1 i O2. Elektroniczny system poboru opłat drogowych obejmuje co do zasady pojazdy silnikowe i zespoły pojazdów o technicznie dopuszczalnej maksymalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, z wyłączeniem pojazdów silnikowych kategorii M1 oraz zespołów składających się z pojazdu kategorii M1 albo N1 i przyczepy kategorii O1 albo O2⁵. System winietowy obejmuje natomiast dwuśladowe pojazdy silnikowe kategorii M1 niezależnie od ich technicznie dopuszczalnej maksymalnej masy całkowitej oraz dwuśladowe zespoły pojazdów składające się z pojazdu kategorii M1 albo N1, niezależnie od technicznie dopuszczalnej maksymalnej masy całkowitej zespołu⁶. W konsekwencji samochód kempingowy może korzystać z zasad przewidzianych dla kategorii M1, jeżeli jest tak zakwalifikowany w dokumentach pojazdu, natomiast zespół pojazdów obejmujący samochód i przyczepę może korzystać z zasad przewidzianych dla zespołu M1 albo N1 z przyczepą O1 albo O2, jeżeli odpowiada tym kategoriom homologacyjnym. Jeżeli technicznie dopuszczalna maksymalna masa całkowita zespołu pojazdów składającego się z pojazdu kategorii M1 albo N1 i przyczepy kategorii O1 albo O2 przekracza 3,5 tony, winieta jest wymagana zarówno dla pojazdu, jak i dla przyczepy. Przy zespole do 3,5 tony winieta dla przyczepy nie jest wymagana⁷.

W Belgii funkcjonuje kilometrowy system poboru opłat od pojazdów przeznaczonych albo wykorzystywanych do drogowego przewozu rzeczy, których dopuszczalna masa całkowita przekracza 3,5 tony⁸. Dla ustalenia obowiązku uiszczenia opłaty istotne znaczenie ma kategoria pojazdu ujawniona w dokumentach rejestracyjnych. W odniesieniu do samochodów specjalnych kempingowych zasadnicze znaczenie ma to, czy pojazd jest zarejestrowany jako pojazd kategorii M, czyli pojazd przeznaczony do przewozu osób, czy jako pojazd kategorii N, czyli pojazd do przewozu rzeczy. Pojazdy kempingowe zarejestrowane jako pojazdy kategorii M pozostają poza zakresem belgijskiej opłaty kilometrowej⁹. W przypadku zespołów pojazdów obowiązek opłaty jest związany z pojazdem ciągnącym przeznaczonym do przewozu rzeczy oraz z przekroczeniem progu masy określonego dla pojazdu ciągnącego wraz z pojazdem ciągniętym¹⁰.

⁴ Motorway vignettes (electronic vignettes); Frequently asked questions, <https://portal.gov.cz/en/sluzby-vs/motorway-vignettes-electronic-vignettes-S5400>.

⁵ Vehicles subject to toll payment, <https://www.emyto.sk/en/charged-vehicles/vehicles-subject-to-toll-payment>.

⁶ Vehicles subject to vignette payment, <https://eznamka.sk/en/charged-vehicles>.

⁷ Types and prices of vignettes, <https://eznamka.sk/en/evignettes/types-and-prices>.

⁸ Viapass, <https://www.viapass.be/en>.

⁹ Kilometer charge obligations for motorhomes, horse transport and oldtimer trucks, <https://www.viapass.be/en/news/kilometer-charge-obligations-for-motorhomes-horse-transport-and-oldtimer-trucks.html>.

¹⁰ Exempted vehicles, <https://www.viapass.be/en/faqs-and-resources/exempted-vehicles>.

W Norwegii w automatycznym systemie poboru opłat drogowych AutoPASS stosowane są dwie podstawowe grupy stawek: grupa 1 i grupa 2. Do grupy stawek 1 należą pojazdy o maksymalnej dopuszczalnej masie nieprzekraczającej 3,5 tony oraz pojazdy kategorii M1, przy czym pojazdy kategorii M1 o masie powyżej 3,5 tony mogą być rozliczane w grupie stawek 1 pod warunkiem posiadania elektronicznego urządzenia do poboru opłat i ważnej umowy użytkownika. Do grupy stawek 2 należą pojazdy o maksymalnej dopuszczalnej masie powyżej 3,5 tony, z wyjątkiem pojazdów kategorii M1 mających ważną umowę użytkownika i urządzenie do poboru opłat. Kategoria M1 obejmuje pojazdy osobowe mające maksymalnie osiem miejsc siedzących poza miejscem kierowcy. AutoPASS wskazuje, że do kategorii M1 należy większość samochodów kempingowych, kamperów oraz niektórych dużych samochodów osobowych¹¹.

We Włoszech model poboru opłat opiera się na klasach taryfowych ustalanych według fizycznie mierzalnych parametrów pojazdu lub zespołu pojazdów. *Autostrade per l'Italia* wskazuje, że w przypadku pojazdów dwuosiowych decydujące znaczenie ma m.in. wysokość pojazdu mierzona przy przedniej osi, natomiast w przypadku pojazdów lub zespołów pojazdów mających więcej niż dwie osie – liczba osi¹².

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych „korzystający z dróg publicznych” są obowiązani do ponoszenia opłat za przejazdy po niektórych drogach krajowych (lub ich odcinkach) pojazdów samochodowych (dotyczy to zarówno pojedynczego pojazdu samochodowego, jak i zespołu pojazdów składającego się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy), jeśli ich dopuszczalna masa całkowita wynosi powyżej 3,5 tony. W przypadku zespołu pojazdów (np. samochód osobowy ciągnący przyczepę) brana jest pod uwagę łączna dopuszczalna masa całkowita takiego zespołu pojazdów (tak wprost w art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych). W art. 13ha ust. 1 ustawy o drogach publicznych ustawodawca zdecydował, iż wskazana powyżej opłata, zwana opłatą elektroniczną (e-TOLL), jest pobierana za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, określonych w przepisach wykonawczych do ustawy o drogach publicznych¹³. Zgodnie z art. 13ha ust. 3 ustawy o drogach publicznych, ustala się trzy kategorie pojazdów w celu określenia stawki opłaty elektronicznej (kategoria 1 – pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton; kategoria 2 – pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej co najmniej 12 ton; kategoria 3 – autobusy). Wysokość stawek opłaty

¹¹ Rates and discounts, <https://www.autopass.no/en/user/rates-and-discounts>.

¹² Toll / How the toll is calculated, <https://www.autostrade.it/en/servizi-al-cliente/pedaggio/come-si-calcola-il-pedaggio>.

¹³ Zob. wydane na podstawie art. 13ha ust. 6 ustawy o drogach publicznych rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2539, ze zm.).

elektronicznej ustala się dla danej kategorii pojazdu (art. 13ha ust. 6 pkt 2 ustawy o drogach publicznych). Zgodnie z art. 13ha ust. 7 ustawy o drogach publicznych, Rada Ministrów w rozporządzeniu określającym wysokości stawek opłaty elektronicznej może:

- 1) zróżnicować stawki opłaty elektronicznej ze względu na liczbę osi, emisję spalin pojazdu samochodowego, porę dnia, kategorię dnia i porę roku, mając na uwadze zapewnienie potrzeb ochrony środowiska, płynności ruchu, ochronę dróg publicznych, optymalizację wykorzystania infrastruktury transportu lądowego, a także propagowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- 2) wprowadzić stawki abonamentowe dla niektórych użytkowników drogi krajowej w wysokości nie mniejszej niż 87% stawki opłaty elektronicznej, z zachowaniem zasady przejrzystości i niedyskryminacji.

W art. 13 ust. 3a ustawy o drogach publicznych ustawodawca zawarł zamknięty katalog pojazdów, które są zwolnione od opłaty elektronicznej. Są to pojazdy należące do trzech kategorii: pojazdy sił zbrojnych, pojazdy różnego rodzaju służb (służb ratowniczych, Policji, Straży Granicznej itd.) oraz pojazdy zarządcy dróg krajowych wykorzystywane do utrzymania tych dróg¹⁴.

Skutkiem prawnym projektu będzie rozszerzenie w art. 13 ust. 3a ustawy o drogach publicznych katalogu pojazdów zwolnionych od opłaty elektronicznej, o „pojazdy samochodowe specjalne kempingowe oraz zespoły pojazdów składające się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej, wykonujące przejazd w ramach turystyki indywidualnej”. Przy czym należy zaznaczyć, że wyodrębniona, dodawana grupa pojazdów odbiega charakterem od specyfiki kategorii dotychczas wyszczególnionych w tym przepisie. Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z projektowanym przepisem pojazdy należące do nowo wyodrębnionej kategorii pojazdów będą zwolnione od opłaty elektronicznej wyłącznie w czasie „przejazdu w ramach turystyki indywidualnej”. Zatem nie będzie zwolniony od opłaty elektronicznej np. kamper o dopuszczalnej masie całkowitej (DMC) powyżej 3,5 tony poruszający się po drodze publicznej, objętej opłatą elektroniczną, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (np. dowożony do klienta, który zarezerwował jego wypożyczenie). Zatem w stanie prawnym po wejściu w życie projektowanej regulacji sama identyfikacja danego pojazdu, jako należącego do nowo wyodrębnionej kategorii pojazdów, nie będzie pozwalała na stwierdzenie (np. przez służby właściwe do kontroli spełniania obowiązku ponoszenia opłaty elektronicznej), czy przejazd danego pojazdu łączy się

¹⁴ Ustęp 3a w art. 13 ma następujące brzmienie: „Od opłat, o których mowa w ust. 1 pkt 3, są zwolnione pojazdy:

- 1) Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił zbrojnych państw obcych, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi;
- 2) służb ratowniczych, służb ratownictwa górniczego, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Inspekcji Transportu Drogowego, Krajowej Administracji Skarbowej wykorzystywane przez Służbę Celno-Skarbową, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
- 3) zarządcy dróg krajowych wykorzystywane do utrzymania tych dróg.”.

z obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej. Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że niezbędne będzie ustalenie, czy pojazd „wykonuje przejazd w ramach turystyki indywidualnej”. Skłania to do postawienia pytania o praktyczne możliwości ustalenia tego ostatniego przez służby właściwe do kontroli spełniania obowiązku ponoszenia opłaty elektronicznej.

Wydaje się, że projektowane rozwiązanie może budzić pewne wątpliwości w kontekście konstytucyjnej zasady równości. W aktualnym stanie prawnym kryterium decydującym o obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej jest parametr DMC przekraczający 3,5 tony. Zatem obecnie kryterium rozgraniczającym grupę podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty elektronicznej za korzystanie z dróg krajowych od grupy podmiotów zwolnionych z tego obowiązku, jest „intensywność” korzystania z drogi, mająca swego rodzaju odzwierciedlenie w wyższych wartościach parametru dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów¹⁵. Tymczasem na skutek przyjęcia projektu opłata elektroniczna nie będzie obowiązywała niektórych pojazdów wykorzystywanych w ramach turystyki indywidualnej, bez względu na parametr DMC. Jednocześnie projektowane zwolnienie obejmie tylko opisane samochody kempingowe i przyczepy kempingowe, a nie obejmie innych wykorzystywanych w celach turystyki indywidualnej przyczep, np. służących do transportu łodzi motorowych albo żaglowych, czy do transportu skuterów wodnych. Na tę kwestię zwrócono uwagę w trakcie konsultacji społecznych¹⁶. Wydaje się, że projektowana regulacja wymaga dodatkowej, pogłębionej analizy konstytucyjnej, w kontekście zachowania zasady równości.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁷. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁸.

2.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

¹⁵ Opłata elektroniczna stanowi opłatę infrastrukturalną w rozumieniu dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy (Dz. Urz. UE L 187 z 20.7.1999, s. 42, ze zm.), czyli opłatę pobieraną w celu odzyskania kosztów budowy, utrzymania, eksploatacji i rozwoju infrastruktury (zob. art. 2 pkt 8 tej dyrektywy).

¹⁶ ID ankiety: 165898.

¹⁷ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartłomiej Pejo)*, opinia BEOS z 28 IV 2026 r., BEOS-WPEiM-911/26.

¹⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartłomiej Pejo) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 28 IV 2026 r., BEOS-WPEiM-912/26.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Bezpośrednio projekt będzie oddziaływał na właścicieli ciężkich pojazdów karawaningowych, czyli kamperów i przyczep kempingowych o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 tony¹⁹, którzy nie będą zobligowani do uiszczania opłat związanych z korzystaniem z dróg publicznych objętych opłatą e-TOLL. Szacunkowa liczba pojazdów tej kategorii obejmuje:

- kampery o DMC powyżej 3,5 tony zarejestrowane w Polsce – ok. 2,4 tys.²⁰, ponadto liczbę kamperów o DMC do 3,5 tony, które potencjalnie mogą być przeciążone, szacuje się na ok. 49,5 tys.²¹,
- przyczepy kempingowe w Polsce – 160,8 tys.²²,
- zagraniczny ruch karawaningowy – brak jednoznacznych aktualnych danych²³.

Natomiast pośrednio projekt będzie oddziaływał na:

- instytucje państwa odpowiedzialne za pobór opłat e-TOLL: Ministerstwo Finansów, Krajowa Administracja Skarbowa, Generalna Dyrekcja Dróg i Autostrad,
- organizatorów usług turystycznych (właściciele infrastruktury dla kamperów – pola kempingowe itd.)

B) Wpływ na społeczeństwo

W ostatnich latach w Polsce obserwuje się istotny rozwój karawaningu, spowodowany m.in. poszukiwaniem epidemiologicznie bezpiecznych i niezależnych form podróżowania. W czasie lockdownów pandemii SARS-COV-19 usługi hotelarskie i gastronomiczne były objęte ryzykiem limitowania działalności gospodarczej. Ten trend się utrzymuje się także po zakończeniu pandemii. Dane pokazują bardzo silny i niemal ciągły wzrost rynku kamperów w Polsce w latach 2018-2025. Między 2018 a 2025 r. liczba rejestracji rocznie wzrosła z 1 770 do 7 786 pojazdów. Największy skok nastąpił w 2020 r. (+34%) i 2021 r. (+62%). Po

¹⁹ Masa przeciętnego kampera bądź zestawu z przyczepą kempingową zwykle mieści się w kategorii do 3,5 tony. Zatem są teoretycznie zwolnione z opłat. Jednak faktyczna masa kampera jest w dużej mierze uzależniona od zawartości (bagaże, sprzęt turystyczny). Zapisy rejestrowe masy pojazdów carawaningowych rzadko przekraczają 3,5 tony, co wynika z granicy uprawnień najpopularniejszej kategorii prawa jazdy (kategoria B).

²⁰ Dane otrzymane mailowo z Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego. Na podstawie informacji z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. Stan na 31 grudnia 2025.

²¹ Dane otrzymane mailowo z Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego. Na podstawie informacji z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. Stan na 31 grudnia 2025.

²² Dane otrzymane mailowo z Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego. Na podstawie informacji z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. Stan na 31 grudnia 2025.

²³ Dokładna liczba zagranicznych gości na polskich campingach, którzy przyjechali kamperami bądź z przyczepami kempingowymi jest trudna do oszacowania. Jednak wskazuje się, że jest to ważny i istotny trend turystyczny (zob. <https://www.gov.pl/web/sport/rozmowy-o-przyszlosci-turystyki-campingowej-carawaningowej-i-camperowej-w-ministerstwie-sportu-i-turystyki>).

spokojniejszych latach 2022-2023 nastąpiło ponowne przyspieszenie w 2024 r. (+27%) i 2025 r. (+18,7%). Może to świadczyć o tym, że karawaning w Polsce stał się trwałym trendem konsumenckim (zob. Tabela 1). Niemniej jednak nadal w szerokiej perspektywie ruch karawaningowy stanowi niszową formę turystyki.

Tabela 1. Rejestracja kamperów w Polsce 2018-2025

Rok analizy	Nowe	Import indywidualny	Zmiana przeznaczenia	SUMA
2025	1 931	3 935	1 920	7 786
2024	1 740	3 239	1 582	6 561
2023	1 408	2 324	1 436	5 168
2022	1 746	1 947	1 445	5 138
2021	2 191	2 396	245	4 832
2020	1 040	1 786	160	2 986
2019	724	1 399	103	2 226
2018	518	1 163	89	1 770

Źródło: Centralna Ewidencja Pojazdów, za: <https://www.motorhome.pl/rynek-kamperow-w-polsce>

Wnioskodawcy wskazują, że projekt „może zwiększyć atrakcyjność Polski jako kierunku turystyki carawaningowej, zachęcić turystów z innych państw europejskich do odwiedzania Polski, a także zwiększyć ruch turystyczny w regionach atrakcyjnych przyrodniczo i krajoobrazowo”. Są to przypuszczenia, z którymi należy się zgodzić w ogólnej perspektywie, jednocześnie czyniąc zastrzeżenie, że nie będzie to silnie zauważalny wpływ społeczny. Ważniejszym od popularyzacji tego typu turystyki społecznym skutkiem wprowadzonych zmian jest techniczne uproszczenie poruszania się po polskich drogach (bez instalacji urządzeń do poboru opłat e-TOLL, bez logowania się do systemu).

Przede wszystkim proponowane zmiany stanowią odciążenie części obywateli i zagranicznych turystów w zakresie ponoszenia opłat związanych z korzystaniem z dróg publicznych objętych opłatami e-TOLL. Jednak, jak wskazano w pkt. VII opinii, wydatki związane z opłatami e-TOLL ponoszone przez uczestników turystyki karawaningowej stanowią znikomą część kosztów takich podróży. W związku z tym społeczny wpływ projektowanej zmiany należy uznać za ograniczony.

Co prawda w literaturze socjologicznej po pandemii COVID-19 zwracano uwagę na kwestię uciążliwości rosnących kosztów życia jako elementów spadku jakości życia w Europie i USA²⁴. Problematyka kosztów życia po pandemii jest omawiana w literaturze jako szczególnie istotna dla niższych warstw społeczeństwa²⁵. Z kolei karawaning nie jest stylem uprawiania turystyki właściwym tym warstwom społeczeństwa²⁶. Stanowi raczej realizację alternatywnego stylu życia klasy średniej. Dotyczy to realizacji wartości takich jak wolność podróżowania,

²⁴ A. Zygmunt, *Jakość życia jako kategoria socjologiczna – od teorii do badań społecznych*, Przypadek Rybnika, „Political Preferences”, Nr 17 (2017), s. 215-236, https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/12155/1/Zygmunt_Jakosc_zycia_jako_kategoria_socjologiczna_od_teorii_do_badan.pdf.

²⁵ H. Dunn, R. Lowe, H. Mahmood, *A mixed methods evaluation of the impact of a cost-of-living policy and practice hub on integrated care strategies*, „Public Health”, Nr 234 (September 2024), s. 33-36.

²⁶ H. H. Leivestad, *Caravans: lives on wheels in contemporary Europe*, London: Bloomsbury 2018.

bliskość natury czy ucieczka od stresującego życia i pracy w miastach²⁷. Profil uczestnika ruchu karawaningowego obejmuje osoby aktywne zawodowo (88%) w przedziale wiekowym 30-45 lat, zamieszkujące ośrodki miejskie powyżej 250 tys. mieszkańców. Grupa ta charakteryzuje się wysokim poziomem wykształcenia, stabilną sytuacją materialną i wieloletnim doświadczeniem w uprawianiu tej formy turystyki²⁸. Zatem najprawdopodobniej to reprezentanci miejskiej klasy średniej skorzystają na zmianie najbardziej. Poza wymiarem finansowym, zmiany oznaczałyby dla nich również poprawę komfortu codziennego użytkowania dróg, mniej formalności, zakupionych urządzeń i kontroli w trakcie jazdy oraz mniejsze ryzyko poniesienia kar administracyjnych przez osoby nieświadome konieczności ponoszenia opłat.

W literaturze i praktycznych analizach karawaningu wskazuje się, że podstawowe korzyści finansowe tej formy turystyki dotyczą przede wszystkim redukcji kosztów zakwaterowania oraz wyżywienia, głównie dzięki możliwości nocowania poza tradycyjną bazą hotelową i samodzielnego przygotowywania posiłków²⁹. Koszty przejazdów nie są wskazywane jako bariera dla turystyki karawaningowej.

C) Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych wzięło udział 1320 osób, które przedstawiły 618 komentarzy do całości projektu.

Wnioski z konsultacji wskazują wysokie poparcie uczestników dla proponowanych zmian. Zdecydowana większość uczestników oceniła obecne przepisy jako niesprawiedliwe³⁰ i nieadekwatne³¹ do charakteru turystyki karawaningowej, wskazując, że użytkownicy kamperów i przyczep kempingowych są obecnie traktowani jak transport komercyjny mimo niezarobkowego charakteru podróży³². Wnioskować więc można, że projekt został przyjęty bardzo pozytywnie przez środowisko karawaningowe. Formułowano także postulaty dotyczące rozszerzenia zwolnień na inne formy niekomercyjnego transportu rekreacyjnego (np. transport łodzi³³).

²⁷ O. Hucko-Biernat, Subkultura karawaningu w Polsce – zarys problematyki, w: *Podróże liczone (nie tylko) w kilometrach. Dyskursy podróżnicze w naukach humanistycznych i społecznych*, Poznań 2021.

²⁸ L. Kryształowicz, *Karawaning – turystyka czasów pandemii*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, 25 lipca 2023, <https://uwm.edu.pl/aktualnosci/karawaning-turystyka-czasow-pandemii>.

²⁹ R. Gardzielewicz, *Czy caravanning rzeczywiście pozwala oszczędzać?*, Kampery Gorzów, 27 kwietnia 2026, <https://kamperygorzow.pl/blog/czy-caravanning-rzeczywiscie-pozwala-oszczedzac>.

³⁰ ID ankiety: 165916.

³¹ ID ankiety: 165889.

³² ID ankiety: 166339.

³³ ID ankiety: 166268.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W ocenie Wnioskodawców przyjęcie projektu wywoła pozytywne skutki gospodarcze. Jednocześnie w DSR Wnioskodawcy ograniczyli się do opisowej (deklaratywnej) analizy skutków gospodarczych.

Projekt obejmuje dwie podstawowe grupy podmiotów: posiadaczy pojazdów samochodowych specjalnych kempingowych o DMC powyżej 3,5 tony (kamperów) oraz zespołów pojazdów składających się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej, wykonujących przejazd w ramach turystyki indywidualnej. W przypadku kamperów projektowane przepisy obejmą jedynie niewielką część floty. Ocenia się, że na koniec 2025 r. w Polsce zarejestrowanych było 50 tys. kamperów³⁴, z czego co najmniej 95%³⁵ to pojazdy o DMC poniżej 3,5 tony, a więc pojazdy zwolnione z opłaty elektronicznej na drogach publicznych objętych opłatami³⁶. Stąd też przepisy projektu będą adresowane do maksymalnie 2500 pojazdów typu kamper.

W przypadku przyczep kempingowych trudno ustalić liczbę aktywnych użytkowników. Według różnych źródeł w Polsce zarejestrowanych jest 60-120³⁷ tys. przyczep kempingowych. Jednak należy zakładać, że duża część przyczep kempingowych nie jest użytkowana w aktywnym karawaniu – są wykorzystywane np. jako stacjonarne domki kempingowe na polach namiotowych lub (ze względu na wiek i stan) na prywatnych posesjach w celach niezwiązanych z wypoczynkiem. Wnioskodawcy szacują w DSR łączną liczebność podmiotów objętych projektem na ok. 0,19%³⁸ wszystkich pojazdów objętych systemem e-TOLL. Przyjmując, że łączne wpływy z opłaty elektronicznej w 2025 r. wyniosły 3,7 mld zł³⁹, udział kamperów i samochodów osobowych z przyczepami kempingowymi we wpływach z opłaty elektronicznej wyniosłby nieco ponad 7 mln zł. W ocenie BEOS, uwzględniając, że kwota ta będzie rozłożona w czasie i na wiele podmiotów, skutek gospodarczy projektu (w zakresie zwolnienia z opłat) nie będzie odczuwalny w skali gospodarki (choć oczywiście nie wywoła skutków negatywnych).

W DSR Wnioskodawcy zwracają uwagę na pośredni pozytywny skutek gospodarczy zniesienia opłat elektronicznych dla karawaniu w postaci zwiększenia atrakcyjności Polski dla turystów z zagranicy, a także rozwoju lokalnej przedsiębiorczości (m.in. handel, gastronomia, atrakcje turystyczne). Warto jednak

³⁴ Rynek kamperów w Polsce Kompletne kompendium wiedzy o polskiej flocie kamperów, raport EuCamper.com, <https://eucamper.com/rynek-kamperow-w-polsce/#rejestr>.

³⁵ Kodeks drogowy a jazda kamperem: różnice między pojazdami osobowymi i ciężarowymi, <https://kamperygorzow.pl/blog/kodeks-drogowy-a-jazda-kamperem-roznice-miedzy-pojazdami-osobowymi-i-ciezarowymi/>. Jednocześnie z konsultacji telefonicznej z przedstawicielem Stowarzyszenia Polska Grupa Carawaniowa wynika, że liczba „ciężkich” kamperów jest nawet niższa niż cytowana za powyższym źródłem.

³⁶ Zgodnie z art. 13ha ustawy o drogach publicznych.

³⁷ Kamper, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Kamper>, informacja z konferencji prasowej Posłów Wnioskodawców, <https://www.facebook.com/bartlomiejpejo/videos/w-polsce-zarejestrowanych-jest-oko%C5%82o-60-tysi%C4%99cy-przyczep-kempingowych-obecnie-ze/26253974600896438/>.

³⁸ DSR, s. 4.

³⁹ Dane Departamentu Poboru Opłat Drogowych Ministerstwa Finansów, uzyskano w korespondencji elektronicznej, pismo DPO5.8752.5.2026 z 20 kwietnia 2026 r.

zauważyć, że istotą karawangu jest minimalizacja kosztów turystyki i wypoczynku – wyposażenie kamperów i nowoczesnych przyczep kempingowych zapewnia dużą dozę niezależności od stacjonarnej gastronomii i infrastruktury turystycznej. Stąd też oczekiwania co do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości z tytułu zniesienia opłat elektronicznych dla karawangu trzeba oceniać z dużą dozą ostrożności. Warto zastanowić się także, czy system opłat elektronicznych w Polsce stanowi wymierną barierę dla turystów z zagranicy. Zakładając, że zagraniczny turysta w trakcie wizyty w Polsce przejeżdża łącznie 1000 km po drogach objętych opłatą elektroniczną (w połowie po drogach klasy A i S, a w połowie G i GP)⁴⁰ pojazdem klasy emisji spalin Euro 5 lub nowszym, to zgodnie z aktualnymi stawkami opłat⁴¹ koszt podróży po Polsce wyniesie 375 zł⁴². Nie wydaje się, by kwota ta mogła stanowić rzeczywistą barierę dla turystów zagranicznych, choć oczywiście brak opłaty i formalności związanych z jej wnoszeniem można traktować jako dodatkową zachętę do odwiedzenia Polski.

W konsultacjach społecznych projektu (stan na 13.05.2026) respondenci zgłosili jedynie dwie uwagi co do skutków gospodarczych projektu. Opinia szerzej uargumentowana⁴³ wskazuje, że Wnioskodawcy przeceniają wpływ zwolnienia z opłaty na wzrost realnej aktywności gospodarczej i decyzji turystów co do miejsca podróży, a także na nieuzasadnione obniżanie dochodów państwa, przeznaczanych na budowę i utrzymanie infrastruktury drogowej. Natomiast w opiniach obejmujących całość projektu wyraźnie przeważają opinie pozytywne, popierające projekt.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W kontekście skutków finansowych dla sektora finansów publicznych (SFP) istotne znaczenie ma, iż celem niniejszego projektu jest wprowadzenie dodatkowego zwolnienia z opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych specjalnych kempingowych oraz zespołów pojazdów składających się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej, wykonujących przejazd w ramach turystyki indywidualnej. W świetle obecnie obowiązujących przepisów samochody kempingowe lub samochody z przyczepą kempingową mające dopuszczalną masę całkowitą większą niż 3,5 tony podlegają opłacie elektronicznej za przejazd płatnym odcinkiem dróg. Proponowane regulacje dotyczą wyłączenia z opłat tej grupy pojazdów. Kluczowym w kontekście oceny skutków finansowych proponowanej regulacji dla SFP jest określenie liczebności pojazdów będących przedmiotem proponowanych zmian.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu wskazują, iż samochody specjalne kempingowe oraz zespoły pojazdów karawaningowych objęte systemem opłat

⁴⁰ A i S – autostrady i drogi ekspresowe dwujezdniowe, G i GP – drogi główne i główne przyspieszone.

⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2026 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokość stawek opłaty elektronicznej. Dz.U. z 2026 r., poz. 33.

⁴² $500 \cdot 0,41 + 500 \cdot 0,34 = 375$.

⁴³ ID Ankiety 158735.

elektronicznych stanowią bardzo niewielką część wszystkich pojazdów korzystających z systemu opłat elektronicznych i określają ich liczebność na ok. 0,19% wszystkich pojazdów objętych tym systemem. Równocześnie Wnioskodawcy nie podają źródeł pozwalających oszacować ich faktyczną liczebność.

W kontekście identyfikacji podmiotów objętych proponowanymi regulacjami należy zauważyć, że podmioty te dzielą się zasadniczo na dwie grupy:

- samochody kempingowe z DMC powyżej 3,5 tony;
- zespoły pojazdów składające się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej.

Definicja samochodu kempingowego i przyczepy kempingowej wskazuje, iż tego typu pojazdy traktowane są jako pojazdy specjalne⁴⁴. W Polsce w 2024 r. zarejestrowanych było ogółem 22 951 213 samochodów osobowych, z tego samochodów określanych jako specjalne zarejestrowano 233 939 sztuk⁴⁵. W tej grupie liczba zarejestrowanych kamperów według stanu na grudzień 2025 r. to 50 016 sztuk, z czego 329 kamperów z DMC powyżej 3,5 tony⁴⁶.

Drugą grupą pojazdów będących przedmiotem proponowanych regulacji są zespoły pojazdów składające się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej, czyli w praktyce przyczepy kempingowe. Grupa tych pojazdów określanych jako „przyczepy specjalne” liczyła w 2024 r. 185 512 sztuk⁴⁷, zaś liczba zarejestrowanych przyczep kempingowych według danych podanych przez Pana Posła Bartłomieja Pejo wynosi 60 tys. sztuk⁴⁸ (patrz także statystyki z pkt VI opinii). Ponieważ każdy właściciel, użytkownik, posiadacz pojazdu samochodowego i zespołu pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, a także autobusu niezależnie od dopuszczalnej masy całkowitej, korzystający z przejazdów po płatnych odcinkach dróg w Polsce, zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), jest zobowiązany do wnoszenia opłat w systemie e-TOLL⁴⁹, to z grupy 60 tys. pojazdów składających się z przyczepy kempingowej w zestawie z pojazdem samochodowym należy wyodrębnić te, które są aktywnie zarejestrowane w systemie opłat elektronicznych. Liczba pojazdów objętych systemem opłaty elektronicznej od początku uruchomienia rejestracji w systemie wynosi 4 201 744, a liczba aktywnych pojazdów zarejestrowanych wynosi 1 542 721⁵⁰. Do obliczeń przyjęto założenie o proporcjonalności udziału. Uwzględniając relację liczby aktywnych pojazdów zarejestrowanych w systemie opłat elektronicznych (1 542 721 sztuk) do liczby zarejestrowanych ogółem samochodów osobowych (22 951 213 sztuk w 2024 r.) –

⁴⁴ Zob. *Informacja dotycząca regulacji prawnych w zakresie przejazdów samochodów kempingowych i przyczep kempingowych w wybranych państwach Unii Europejskiej i w Wielkiej Brytanii*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Petycji.

https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/226/plik/informacja_karawaning.pdf, s. 5.

⁴⁵ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>.

⁴⁶ <https://eucamper.com/rynek-kamperow-w-polsce/>.

⁴⁷ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>.

⁴⁸ <https://www.facebook.com/reel/26253974600896438>.

⁴⁹ <https://etoll.gov.pl/system-e-toll/o-systemie/>.

⁵⁰ https://dane.gov.pl/pl/dataset/2811/resource/1348739.dane-o-liczbach-zarejestrowanych-wyzejestrowanych-i-aktywnych-pojazdow-w-systemie-e-toll-na-dzien-28022026/table?page=1&per_page=20&q=&sort=.

6,72%⁵¹ oszacowano liczbę zarejestrowanych przyczep kempingowych na 4 032 sztuki⁵².

Przyjmując za podstawę do dalszych obliczeń liczbę kamperów z DMC powyżej 3,5 tony i liczbę aktywnych w systemie opłaty elektronicznej przyczep kempingowych, otrzymujemy całkowitą liczebność pojazdów będących przedmiotem proponowanych zmian – 4 361 sztuk (329 + 4 032).

Przyjmując za podstawę do obliczeń liczbę aktywnych pojazdów w systemie oraz liczbę zarejestrowanych aktywnych kamperów i przyczep kempingowych, uzyskujemy szacowaną proporcję w liczbie pojazdów aktywnych w systemie opłat elektronicznych na poziomie 0,28%⁵³. Jednocześnie wpływy Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) z tytułu poboru opłat za przejazd w systemie elektronicznym w 2025 r. wyniosły 3 701 766 200 zł⁵⁴. Oznacza to, że udział wpływów od podmiotów będących przedmiotem niniejszej regulacji można szacować na poziomie 10 364 945 zł⁵⁵. Tym samym przy przyjęciu powyższych założeń wprowadzenie proponowanej regulacji może przełożyć się na spadek dochodów KFD o 10,4 mln zł stanowiący koszt dla SFP.

Wartość ta jest ponad dwukrotnie wyższa od wartości podanej przez Wnioskodawców, jednakże należy zwrócić uwagę, iż przyjęli oni zaniżone o 700 mln zł wpływy KFD z opłat w systemie elektronicznym. Gdyby przyjąć faktyczne dane za 2025 r. i udział podmiotów będących przedmiotem regulacji na poziomie 0,19% wszystkich pojazdów objętych systemem opłaty elektronicznej spadek dochodów KFD wyniósłby nieco ponad 7 mld zł, co jest już znacznie mniejszą różnicą.

Wskazywane przez Wnioskodawców korzyści nie zostały przedstawione w formie danych liczbowych. Same ogólne stwierdzenia o „wzroście ruchu turystycznego” – bez wyliczeń – nie pozwalają na merytoryczną ocenę tych deklaracji.

Realne korzyści mogą wystąpić pod warunkiem wzrostu ruchu turystycznego, który przełożyłby się na wzrost wpływów podatkowych. Aby oszacować wpływy podatkowe wynikające ze zwiększonego ruchu turystycznego, potrzebne są konkretne dane dotyczące liczby turystów karawaningowych rocznie (krajowych i zagranicznych), średnich wydatków turysty karawaningowego w Polsce, struktury podatkowej tych wydatków (jak część z nich objęta jest podatkiem VAT, a jaka PIT/CIT lub akcyzą). Ponadto niezbędne są szacunki dotyczące wzrostu ruchu turystycznego dzięki zwolnieniu z opłat elektronicznych. Kampery i zestawy z przyczepą spalają dużo paliwa, stąd dla określenia wzrostu wpływów z akcyzy i VAT od paliw niezbędne są dane dotyczące średniego spalania paliwa na kamper i zestaw, średni dystans przejazdu po Polsce, stawki akcyzy i VAT od paliwa oraz szacowany wzrost liczby przejazdów. Należy również uwzględnić wzrost wpływów z CIT i PIT od firm turystycznych świadczących usługi kempingowe, restauracyjne,

⁵¹ $1\,542\,721 / 22\,951\,213 = 6,72\%$.

⁵² $60\,000 \times 6,72\% = 4\,032$.

⁵³ $4\,361 / 1\,542\,721 = 0,28\%$.

⁵⁴ Krajowy Fundusz Drogowy, Sprawozdanie z realizacji planu finansowego w 2025 r. Tabela 1., str. 14, <https://www.bgk.pl/bip/kfd-informacja-o-realizacji-planu-finansowego-za-2025-r/>.

⁵⁵ $3\,701\,766\,200 \times 0,28\% = 10,4\text{ mln zł}$.

posiadających sklepy i serwisy kamperowe w tym średnie przychody kempingu z jednego turysty, średnią marżę stawki PIT i CIT oraz szacowany wzrost liczby turystów. Bez powyższych danych nie da się zweryfikować ani oszacować korzyści deklarowanych przez Wnioskodawców. Każdy ze wskazanych obszarów wymaga konkretnych, liczbowych parametrów, aby możliwe było przeprowadzenie rzetelnej analizy.

Przeprowadzenie pełnej analizy korzyści wynikających ze zwolnienia określonych pojazdów z opłat elektronicznych byłoby procesem wyjątkowo czasochłonnym i wymagałoby zebrania, jak wskazano powyżej, szerokiego zakresu danych. Co istotne, cała analiza musiałaby opierać się na hipotetycznym założeniu, że zniesienie opłat rzeczywiście spowoduje istotny wzrost ruchu turystycznego w segmencie karawaningowym. Brak jest jednak danych potwierdzających, że taka zależność faktycznie wystąpi, a dostępne przesłanki mają charakter spekulatywny. Nawet przy przyjęciu optymistycznych założeń należy oczekiwać, że potencjalne korzyści fiskalne będą niewielkie w relacji do wskazanych kosztów, a także w stosunku do skali całego systemu podatkowego. W efekcie szczegółowe modelowanie wpływów podatkowych – oparte na licznych szacunkach, uproszczeniach i założeniach trudnych do zweryfikowania – nie miałoby znaczącej wartości merytorycznej, a jego wyniki obarczone byłyby wysokim poziomem niepewności.

W trakcie konsultacji społecznych nie wpłynęły istotne uwagi dotyczące skutków finansowych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie projektowanej regulacji spowoduje zmniejszenie obciążeń o charakterze administracyjnym dla kierujących pojazdami samochodowymi specjalnymi kempingowymi oraz zespołami pojazdów składających się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej, wykonujących przejazd w ramach turystyki indywidualnej, które na mocy projektowanych przepisów zostaną zwolnione z opłaty elektronicznej (e-TOLL).

W zakresie skutków społecznych nie stwierdzono dodatkowych obciążeń administracyjnych. Celem przedłożonego projektu była redukcja kosztów wynikających z konieczności ponoszenia opłat za korzystanie z dróg publicznych objętych systemem e-TOLL przez kampery i przyczepy kempingowe.

Wnoszenie opłaty elektronicznej za przejazd drogami krajowymi związane jest z zakupem urządzenia pokładowego do lokalizacji pojazdu (tzw. OBU) oraz wykupieniem abonamentu za bezprzewodową transmisję danych. Istnieje co prawda opcja „darmowa” – bezpłatna aplikacja na smartfon i wykorzystanie limitu transferu

danych zawartego w abonamencie telefonicznym, lecz ze względu na swoje ograniczenia sposób ten sprawdza się głównie w przypadku sporadycznego korzystania z dróg płatnych – np. przez turystów z zagranicy. W przypadku regularnego korzystania z e-Toll rekomendowany jest zakup OBU – w zależności od sposobu zasilania i funkcjonalności, jednorazowy koszt urządzenia może wynosić od 100-680 zł⁵⁶, zaś roczny abonament za transmisję danych ok. 200-300 zł⁵⁷. Korzystanie z e-Toll wymaga dodatkowo rejestracji w systemie, utworzenia konta rozliczeniowego i aktywacji OBU (wszystkie czynności wykonuje się online). W przypadku wejścia w życie projektowanych przepisów zniesiona będzie konieczność ponoszenia kosztów administracyjnych związanych z uruchomieniem i korzystaniem z systemu e-Toll dla podmiotów objętych przedmiotową regulacją.

Nie zidentyfikowano dodatkowych obciążeń administracyjnych dla jednostek sektora finansów publicznych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym przyjęcia projektu będzie odejście, w pewnym zakresie, od dotychczasowego kryterium, od którego zależy obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej za korzystanie z niektórych odcinków dróg krajowych (e-TOLL), jakim obecnie jest (sumaryczna) dopuszczalna masa całkowita pojazdu/zespołu pojazdów powyżej 3,5 tony. W skutek przyjęcia projektu zostaną wyłączone z tego obowiązku opisane w projektowanych przepisach samochody kempingowe oraz zespoły pojazdów, w których skład wchodzi opisane przyczepy kempingowe. Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowane zmiany w systemie e-TOLL będą miały znikomy wpływ społeczny. Główną korzyścią dla użytkowników ciężkich kamperów i przyczep kempingowych będzie uproszczenie korzystania z dróg i ograniczenie formalności, a nie znaczące oszczędności finansowe. Największymi beneficjentami zmian pozostaną przedstawiciele miejskiej klasy średniej, którzy dominują wśród uczestników turystyki caravaningowej.

3. Skutki gospodarcze: Projekt wywoła kierunkowo pozytywne, ale nieznaczące skutki gospodarcze. Zniesienie opłat elektronicznych przełoży się na obniżenie kosztów karawangu, z czego skorzystają przede wszystkim osoby aktywnie (często) uprawiające ten rodzaj turystyki. Natomiast projekt nie wpłynie znacząco na rozwój lokalnej przedsiębiorczości czy na wzrost atrakcyjności Polski dla turystów zagranicznych.

⁵⁶ Istnieje bardzo szeroka i zróżnicowana oferta OBU w specjalistycznych sklepach online czy na stacjach paliw. W cenie OBU często zawarty jest też roczny abonament na transmisję danych. Przykładowe urządzenia i ceny: <https://datasystem.pl/lokalizatory-15>.

⁵⁷ Ceny przykładowe, najczęściej spotykane w bardzo szerokiej ofercie rynkowej operatorów telekomunikacyjnych czy w specjalistycznych sklepach online. Przykład cen: <https://e-toll.org.pl/pl/c/Abonament-E-TOLL/17>.

4. Skutki finansowe: Przeprowadzona analiza wskazuje, że proponowane zwolnienie z opłat elektronicznych skutkowałoby realnym ubytkiem dochodów KFD, którego wysokość może być wyższa od wartości podawanych przez Wnioskodawców. Jednocześnie potencjalne korzyści fiskalne wynikające ze wzrostu ruchu turystycznego pozostają nieweryfikowalne, ponieważ nie przedstawiono żadnych danych liczbowych ani wiarygodnych prognoz potwierdzających, że zniesienie opłat przełoży się na zauważalny wzrost turystyki karawaningowej. W efekcie bilans regulacji powinien być negatywny dla SFP, a deklarowane korzyści mają charakter hipotetyczny i niepoparty analizą, co dodatkowo pogłębia rozbieżność między szacunkami Wnioskodawców a wynikami możliwymi do ustalenia na podstawie dostępnych danych.

5. Rozwiązania zagraniczne: Państwa europejskie stosują różne kryteria kwalifikacji pojazdów do systemów opłat: w Czechach decydująca jest maksymalna dopuszczalna masa samego pojazdu, na Słowacji i w Belgii istotne znaczenie mają kategorie homologacyjne pojazdów, w Norwegii znaczenie ma grupa taryfowa i kategoria M1, natomiast we Włoszech klasyfikacja opiera się na mierzalnych parametrach technicznych, takich jak wysokość pojazdu i liczba osi.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

Paweł Kościelny, 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)

Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/