



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X kadencja

**Druk nr 2551**  
Warszawa, 17 kwietnia 2026 r.

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o zmianie ustawy o drogach publicznych.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Bartłomieja Pejo.

(-) Konrad Berkowicz; (-) Karina Anna Bosak; (-) Krzysztof Bosak; (-) Bronisław Foltyn; (-) Sławomir Mentzen; (-) Krzysztof Mulawa; (-) Bartłomiej Pejo; (-) Grzegorz Płaczek; (-) Michał Połuboczek; (-) Krzysztof Szymański; (-) Krzysztof Tuduj; (-) Witold Tumanowicz; (-) Michał Wawer; (-) Ryszard Wilk; (-) Przemysław Wipler; (-) Andrzej Tomasz Zapałowski.

**U S T A W A**

z dnia ... 2026 r.

**o zmianie ustawy o drogach publicznych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) w art. 13 w ust. 3a w pkt 3 kropkę zastępuje się średnikiem oraz dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

- „4) samochodowe specjalne kempingowe oraz zespoły pojazdów składające się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej, wykonujące przejazd w ramach turystyki indywidualnej.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.



## UZASADNIENIE

### **1. Potrzeba i cel wydania ustawy oraz rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana**

Celem projektowanej ustawy jest wprowadzenie dodatkowego zwolnienia z opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych dla pojazdów samochodowych specjalnych kempingowych oraz zespołów pojazdów składających się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej, wykonujących przejazd w ramach turystyki indywidualnej.

Do osiągnięcia wskazanego powyżej celu niezbędne jest dodanie pkt 4 w art. 13 w ust. 3a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), zwanej dalej „u.o.d.p.”.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 u.o.d.p. korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za „przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych, w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej”, która na podstawie art. 13ha ust. 1 jest zwana dalej w u.o.d.p. „opłatą elektroniczną” i jest „pobierana za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 6”, a więc w rozporządzeniu Rady Ministrów. Opłata ta jest potocznie zwana „e-toll”, z uwagi na nazwę systemu teleinformatycznego do jej pobierania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Jednocześnie w art. 13 ust. 3a u.o.d.p. wskazuje się, że „od opłat, o których mowa w ust. 1 pkt 3 zwolnione są 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”.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej przepisy, a także art. 13ha ust. 3 u.o.d.p., gdzie dokonano ustalenia kategorii pojazdów w celu określenia stawki opłaty „e-toll” (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), należy stwierdzić, że „osoby, których samochody kempingowe lub samochody z przyczepą kempingową mają DMC większe niż 3,5 tony podlegają takiej opłacie



elektronicznej”<sup>1</sup>. Jednocześnie samochody kempingowe lub samochody z przyczepą kempingową z DMC poniżej 3,5 tony takiej opłacie nie podlegają<sup>2</sup>.

W związku z powyższym projektodawcy proponują, aby z opłaty „e-toll” zwolnić wszystkie pojazdy i zespoły pojazdów samochodowych specjalnych przeznaczone do celów turystyki indywidualnej, a zatem także te z dopuszczalną masą całkowitą ponad 3,5 tony. Do realizacji tego celu niezbędne jest dodanie kolejnego zwolnienia z opłaty elektronicznej, a więc dodanie po pkt. 3 w art. 13 w ust. 3a pkt. 4. Brzmienie projektowanego punktu wynika z faktu, że zgodnie z załącznikiem nr 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz. U. z 2022 poz. 1849) samochód kempingowy i przyczepa kempingowych traktowane są jak pojazdy specjalne, które zgodnie z art. 2 pkt 36 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, z 2025 r. poz. 820, 1006, 1676, 1734, 1843, 1872, z 2026 r. poz. 180) są zdefiniowane jako pojazd samochodowy lub przyczepa „przeznaczone do wykonywania specjalnej funkcji, która powoduje konieczność dostosowania nadwozia lub posiadania specjalnego wyposażenia; w pojeździe tym mogą być przewożone osoby i rzeczy związane z wykonywaniem tej funkcji”. Użyte w projektowanym pkt 4 sformułowania pozwolą zatem na bezproblemowe zidentyfikowanie pojazdów, które będą zwolnione z opłaty elektronicznej.

Projektowana zmiana jest uzasadniona potrzebą odciążenia portfeli turystów karawaningowych, którzy są przez ustawodawcę traktowani obecnie tak jak pojazdy ciężarowe wykonujące transport drogowy. Projektodawcom wydaje się zasadne, by wyeliminować tę nieproporcjonalność oraz dostosować system opłat drogowych do charakteru pojazdów wykorzystywanych wyłącznie w celach rekreacyjnych i turystycznych. Nie jest uzasadnione, aby pojazdy rekreacyjne wykorzystywane wyłącznie prywatnie traktować tak samo jak pojazdy wykorzystywane do działalności gospodarczej przez przedsiębiorców transportowych. Dodatkowo należy zauważyć, że obecne przepisy prowadzą do sytuacji paradoksalnych, w których ciężki kamper o dopuszczalnej masie do 3,5 tony nie podlega opłacie elektronicznej, natomiast samochód osobowy z przyczepą turystyczną może zostać objęty systemem e-TOLL.

Kolejnym argumentem za proponowanymi zmianami jest fakt, że w bardzo podobnej sytuacji, polski ustawodawca kilka lat temu uznał słuszność argumentów, że należy rozdzielić rekreację i turystykę od dużych inwestycji przemysłowych oraz dokonał zmian w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960, 1535, z 2026 r. poz. 445) w zakresie szczególnego korzystania z wód. Zgodnie ze zmianami, które weszły w życie 23 listopada 2019 r.<sup>3</sup>, szczególnym korzystaniem z wód nie jest już „uprawianie na wodach sportu, turystyki lub rekreacji przy pomocy jednostek pływających wyposażonych w silnik spalinowy o mocy silnika powyżej 10 kW, z wyłączeniem dróg wodnych”, a także „organizacja wypoczynku lub sportów wodnych w ramach działalności gospodarczej”, do czego potrzebne było uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, co z kolei wiązało się z opłatami. Oznacza to, że

---

<sup>1</sup> [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/226/plik/informacja\\_karawaning.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/226/plik/informacja_karawaning.pdf)

<sup>2</sup> <https://etoll.gov.pl/artykuly/jedziesz-na-majowke-kamperem-lub-autem-z-przyczepa-kempingowa-pamietaj-o-e-toll/>

<sup>3</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2170

nie trzeba mieć obecnie kosztownego pozwolenia wodnoprawnego, żeby pływać motorówką rekreacyjnie po jeziorach, rzekach i innych śródlądowych drogach wodnych<sup>4</sup>.

Karawaning jest jedną z najszybciej rozwijających się form turystyki w Europie. Coraz większa liczba turystów podróżuje samochodami z przyczepami kempingowymi, odwiedzając różne regiony Europy. Wprowadzenie proponowanego zwolnienia 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. Warto także zauważyć, że turyści karawaningowi korzystają z kempingów, restauracji i punktów gastronomicznych, sklepów, a także wielu atrakcji turystycznych. Wydatki ponoszone przez turystów generują dodatkowe wpływy z podatków takich jak VAT, PIT oraz CIT, a także wspierają rozwój lokalnej przedsiębiorczości.

Nie można pomijać także faktu, że od 1 lutego 2026 r. sieć dróg krajowych objętych elektronicznym systemem poboru opłat została rozszerzona o około 645 km, co sprawia, że opłaty będą pobierane już na blisko 5869 km dróg w Polsce<sup>5</sup>, a dodatkowo z nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów<sup>6</sup> wynika, że stawki za przejazd siecią dróg płatnych pojazdów o masie powyżej 3,5 ton i autobusów wzrosną o 40-42 % w zależności od klasy emisji spalin i masy pojazdu. Co więcej, ostatnie poszerzenie sieci dróg płatnych zostało dokonane nieco ponad rok wcześniej, bowiem w listopadzie 2024 roku, i to o ok. 1600 km. Mamy zatem do czynienia z szybkim i dużym wzrostem liczby dróg objętych opłatą e-toll, którą muszą opłacać także niektórzy turyści podróżujący w celach prywatnych po Polsce. Ich obciążenie fiskalne znacząco zatem wzrosło, co nie sprzyja rozwojowi tej branży turystycznej w naszym kraju. Takie decyzje powodują, że nie dość, że Polska będzie omijana przez zagranicznych turystów i zyski z potencjalnych opłat mogą się w praktyce okazać dużo niższe niż zakładane, to mogą także spowodować odpływ polskich turystów karawaningowych z naszego kraju, gdyż wybiorą oni tańsze przejazdy, a tym samym i całe wakacje, za granicą.

Warto wskazać także, że praktyka pobierania opłat za przejazd samochodem kempingowym lub zespołem pojazdów składającym się z pojazdu samochodowego i przyczepy kempingowej po drogach ekspresowych lub autostradach w państwach Europy jest mocno zróżnicowana, a wiele z nich przewiduje łagodniejsze przepisy niż Polska. Bazując na Informacji dotyczącej regulacji prawnych w zakresie przejazdów samochodów kempingowych i przyczep kempingowych w wybranych państwach Unii Europejskiej i w Wielkiej Brytanii sporządzonej przez Biuro Analiz i Petycji w Kancelarii Senatu<sup>7</sup> należy zauważyć, że opłat dla kamperów nie ma w Danii, Estonii, Finlandii, Holandii, Luksemburgu i Niemczech, natomiast w Hiszpanii wysokość opłat zależy od wagi pojazdu i jest różna dla każdej autostrady, ale zwykle jest taka sama jak dla samochodów osobowych, z kolei w Wielkiej Brytanii większość

<sup>4</sup> <https://www.money.pl/gospodarka/prawo-wodne-resort-upraszcza-przepisy-o-motorowkach-i-organizacji-wypoczynku-uciesza-sie-rowniez-wedkarze-6415667473065601a.html>

<sup>5</sup> <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/ministerstwo-finansow-rozszerza-e-toll-blisko-6-tys-km-drog-płatnych-w-polsce/n5c8d4m#:~:text=27%20stycznia%202026%2C%2013:05.&text=Ministerstwo%20Finans%C3%B3w%20poinformowa%C5%82o%2C%20%C5%BCe%20od,km%20dr%C3%B3g%20krajowych>

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2026 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2026, poz. 33).

<sup>7</sup> [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatpracowania/226/plik/informacja\\_karawaning.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatpracowania/226/plik/informacja_karawaning.pdf)



drog nie jest płatna, ale istnieją wyjątki, w przypadku których wszystkie pojazdy muszą uiścić opłatę, a stawki dla cięższych pojazdów są zwykle wyższe. Wprowadzenie proponowanego zwolnienia wpisuje się zatem w europejskie podejście do wspierania turystyki karawaningowej i racjonalnego kształtowania systemów opłat drogowych.

## **2. Przewidywane skutki prawne w tym różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

W art. 1 projektu ustawy proponuje się, aby w art. 13 w ust. 3a w pkt 3 kropkę zastąpić średnikiem oraz dodać pkt 4 w brzmieniu:

„4) samochodowe specjalne kempingowe oraz zespoły pojazdów składające się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej, wykonujące przejazd w ramach turystyki indywidualnej.”.

Projekt ustawy w art. 2 wskazuje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Jest to *vacatio legis* zgodne z treścią ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Głównym skutkiem prawnym projektu ustawy będzie wprowadzenie dodatkowego zwolnienia z opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych („e-toll”) dla pojazdów specjalnych przeznaczonych dla celów turystycznych, a więc samochodów kempingowych lub samochodów z przyczepami kempingowymi.

Projektowane rozwiązania są spójne z dotychczasowymi regulacjami pod kątem systemowym i terminologicznym, a także zgodne z Konstytucją RP, w tym z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw. Propozycje zmian w przepisach są równocześnie zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej oraz z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi.

## **3. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe**

Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki społeczne. Wprowadzenie proponowanego zwolnienia 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. Turyści karawaningowi korzystają przecież także dodatkowo z kempingów, restauracji i punktów gastronomicznych, sklepów, a także wielu atrakcji turystycznych, a zatem wydatki ponoszone przez turystów wspierają rozwój lokalnej przedsiębiorczości, a przez to i utrzymanie lub tworzenie nowych miejsc pracy. Proponowana zmiana może tym samym w konsekwencji spowodować polepszenie sytuacji na rynku pracy w Polsce, co jest niebagatelne biorąc pod uwagę, że stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce w lutym 2026 r. wyniosła 6,1%<sup>8</sup>.

Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki gospodarcze. Wprowadzenie zwolnienia, zwiększając atrakcyjność Polski jako kierunku turystyki karawaningowej i zachęcając turystów z innych państw do odwiedzania Polski, spowoduje, że turyści karawaningowi, którzy korzystają także z kempingów, restauracji i punktów gastronomicznych, sklepów, a także wielu

---

<sup>8</sup> <https://www.money.pl/gospodarka/bezrobocie-w-polsce-jest-zmiana-oto-nowe-dane-7262793848351008a.html>

innych atrakcji turystycznych, będą ponosić w takich miejscach większe wydatki, co spowoduje większe zyski dla lokalnych przedsiębiorców.

Projekt ustawy krótkofalowo wywoła negatywne skutki dla finansów publicznych. Należy jednak zauważyć, że samochody specjalne kempingowe oraz zespoły pojazdów karawaningowych objęte systemem e-TOLL stanowią bardzo niewielką część wszystkich pojazdów korzystających z systemu opłat elektronicznych. Szacuje się ich liczebność na ok. 0,19% wszystkich pojazdów objętych systemem e-TOLL. Biorąc pod uwagę całkowite wpływy z systemu e-TOLL wynoszące ok. 3 miliardy złotych rocznie, oznacza to, że udział przyczep karawaningowych w tych wpływach można szacować na około 5 milionów złotych rocznie. Skala proponowanej zmiany jest więc znikoma z punktu widzenia dochodów budżetu państwa i nie wpłynie w istotny sposób na funkcjonowanie systemu finansowania infrastruktury drogowej. W dłuższej perspektywie, można założyć, że ubytek wpływów z opłaty elektronicznej zostanie zrekompenzowany poprzez dodatkowe wpływy podatkowe wynikające ze wzrostu ruchu turystycznego, które prawdopodobnie wręcz przewyższą te straty.

#### **4. Informacje dodatkowe**

Projekt nie był przedmiotem formalnych konsultacji publicznych.

Projekt nie zawiera przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Wdrożenie projektowanych przepisów nie spowoduje wzrostu obciążeń administracyjnych mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Projekt ustawy nie wpłynie na działalność przedsiębiorców. Projekt ustawy jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795, 1826).

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych i nie określa wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 334, z 2025 r. poz. 619).

Projektowana ustawa nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych i nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).



**DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)**  
**projektu ustawy**

**Informacja o projekcie**

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Bartłomiej Pejo

**I. Część wstępna**

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Celem projektowanej ustawy jest wprowadzenie dodatkowego zwolnienia z opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych dla pojazdów samochodowych specjalnych kempingowych oraz zespołów pojazdów składających się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej, wykonujących przejazd w ramach turystyki indywidualnej.

Do osiągnięcia wskazanego powyżej celu niezbędne jest dodanie pkt 4 w art. 13 w ust. 3a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), zwanej dalej „u.o.d.p.”.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 u.o.d.p. korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za „przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych, w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej”, która na podstawie art. 13ha ust. 1 jest zwana dalej w u.o.d.p. „opłatą elektroniczną” i jest „pobierana za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 6”, a więc w rozporządzeniu Rady Ministrów.

Jednocześnie w art. 13 ust. 3a u.o.d.p. wskazuje się, że „od opłat, o których mowa w ust. 1 pkt 3 zwolnione są 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”.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej przepisy, należy stwierdzić, że „osoby, których samochody kempingowe lub samochody z przyczepą kempingową mają DMC większe niż 3,5 tony podlegają takiej opłacie elektronicznej”<sup>1</sup>. Jednocześnie samochody kempingowe lub samochody z przyczepą kempingową z DMC poniżej 3,5 tony takiej opłacie nie podlegają<sup>2</sup>.

W związku z powyższym projektodawcy proponują, aby z opłaty „e-toll” zwolnić wszystkie pojazdy i zespoły pojazdów samochodowych specjalnych przeznaczone do celów turystyki indywidualnej, a zatem także te z dopuszczalną masą całkowitą ponad 3,5 tony. Do realizacji tego celu niezbędne jest dodanie kolejnego zwolnienia z opłaty elektronicznej, a więc dodanie po pkt. 3 w art. 13 w ust. 3a pkt. 4.

Projektowana zmiana jest uzasadniona potrzebą odciążenia portfeli turystów karawaningowych, którzy są przez ustawodawcę traktowani obecnie tak jak pojazdy ciężarowe wykonujące transport drogowy. Projektodawcom wydaje się zasadne, by wyeliminować tę nieproporcjonalność oraz dostosować system opłat drogowych do charakteru pojazdów wykorzystywanych wyłącznie w celach rekreacyjnych i turystycznych. Nie jest uzasadnione, aby pojazdy rekreacyjne wykorzystywane wyłącznie prywatnie traktować tak samo jak pojazdy wykorzystywane do działalności gospodarczej przez przedsiębiorców transportowych.

Karawaning jest jedną z najszybciej rozwijających się form turystyki w Europie. Coraz większa liczba turystów podróżuje samochodami z przyczepami kempingowymi, odwiedzając różne regiony Europy. Wprowadzenie proponowanego zwolnienia 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. Warto także zauważyć, że turyści karawaningowi korzystają z kempingów, restauracji i punktów gastronomicznych, sklepów, a także wielu atrakcji turystycznych. Wydatki przez nich ponoszone generują dodatkowe wpływy z podatków, a także wspierają rozwój lokalnej przedsiębiorczości.

Nie można pomijać także faktu, że od 1 lutego 2026 r. sieć dróg krajowych objętych elektronicznym systemem poboru opłat została rozszerzona o około 645 km, co sprawia, że opłaty będą pobierane już na blisko 5869 km dróg w Polsce<sup>3</sup>, a dodatkowo z nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów<sup>4</sup> wynika, że stawki za przejazd siecią dróg płatnych pojazdów o masie powyżej 3,5 ton i autobusów wzrosną o 40-42 % w zależności od klasy emisji spalin i masy pojazdu.

<sup>1</sup> [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/226/plik/informacja\\_karawaning.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/226/plik/informacja_karawaning.pdf)

<sup>2</sup> <https://etoll.gov.pl/artykuly/jedziesz-na-majowke-kamperem-lub-autem-z-przyczepa-kempingowa-pamietaj-o-e-toll/>

<sup>3</sup> <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/ministerstwo-finansow-rozszerza-e-toll-blisko-6-tys-km-drog-płatnych-w-polsce/n5c8d4m#:~:text=27%20stycznia%202026%2C%2013:05.&text=Ministerstwo%20Finans%C3%B3w%20poinformowa%C5%82o%2C%20%C5%BCe%20od,km%20dr%C3%B3g%20krajowych>

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2026 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2026, poz. 33).

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- **Nie**

Do osiągnięcia wskazanego powyżej celu niezbędna jest zmiana w u.o.d.p., gdyż wszelkie zwolnienia z opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych wynikają z przepisów tej ustawy. Nie ma zatem alternatywnego rozwiązania dla wskazanego wyżej problemu.

## **II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu**

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

W art. 1 projektu ustawy proponuje się, aby w art. 13 w ust. 3a w pkt 3 kropkę zastąpić średnikiem oraz dodać pkt 4 w brzmieniu:

„4) samochodowe specjalne kempingowe oraz zespoły pojazdów składające się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej, wykonujące przejazd w ramach turystyki indywidualnej.”.

Projekt ustawy w art. 2 wskazuje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Jest to *vacatio legis* zgodne z treścią ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Głównym skutkiem prawnym projektu ustawy będzie wprowadzenie dodatkowego zwolnienia z opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych („e-toll”) dla pojazdów specjalnych przeznaczonych dla celów turystycznych, a więc samochodów kempingowych lub samochodów z przyczepami kempingowymi.

Projektowane rozwiązania są spójne z dotychczasowymi regulacjami pod kątem systemowym i terminologicznym, a także zgodne z Konstytucją RP, w tym z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw. Propozycje zmian w przepisach są równocześnie zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej oraz z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki społeczne. Wprowadzenie proponowanego zwolnienia 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. Turyści karawaningowi korzystają także z kempingów, restauracji i punktów gastronomicznych, sklepów, a także atrakcji turystycznych, więc wydatki ponoszone przez nich wspierają rozwój lokalnej przedsiębiorczości, a przez to i utrzymanie lub tworzenie nowych miejsc pracy. Proponowana zmiana może tym samym w konsekwencji spowodować polepszenie sytuacji na rynku pracy w Polsce,

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki gospodarcze. Wprowadzenie zwolnienia, zwiększając atrakcyjność Polski jako kierunku turystyki karawaningowej i zachęcając turystów z innych państw do odwiedzania Polski, spowoduje, że turyści karawaningowi, którzy korzystają także z kempingów, restauracji i punktów gastronomicznych, sklepów, a także wielu innych atrakcji turystycznych, będą ponosić w takich miejscach większe wydatki, co spowoduje większe zyski dla lokalnych przedsiębiorców.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt ustawy krótkofalowo wywoła negatywne skutki dla finansów publicznych. Należy jednak zauważyć, że samochody specjalne kempingowe oraz zespoły pojazdów karawaningowych objęte systemem e-TOLL stanowią bardzo niewielką część wszystkich pojazdów korzystających z systemu opłat elektronicznych. Szacuje się ich liczebność na ok. 0,19% wszystkich pojazdów objętych systemem e-TOLL. Biorąc pod uwagę całkowite wpływy z systemu e-TOLL wynoszące ok. 3 miliardy złotych rocznie, oznacza to, że udział przyczep karawaningowych w tych wpływach można szacować na około 5 milionów złotych rocznie. Skala proponowanej zmiany jest więc znikoma z punktu widzenia dochodów budżetu państwa i nie wpłynie w istotny sposób na funkcjonowanie systemu finansowania infrastruktury drogowej. W dłuższej perspektywie, można założyć, że ubytek wpływów z opłaty elektronicznej zostanie zrekompensowany poprzez dodatkowe wpływy podatkowe wynikające ze wzrostu ruchu turystycznego, które prawdopodobnie wręcz przewyższą te straty.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Skala proponowanej zmiany jest znikoma z punktu widzenia dochodów budżetu państwa. Jej wejście w życie nie pociąga za sobą konieczności ponoszenia dodatkowych wydatków ani przez budżet państwa, ani przez budżety jednostek samorządu terytorialnego. Luka finansowa zostanie uzupełniona w dłuższej perspektywie przez dodatkowe wpływy podatkowe wynikające ze wzrostu ruchu turystycznego.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

- Nie

### III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- Nie



[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

Warszawa, 28 kwietnia 2026 r.

BEOS-WPEiM-911/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L. dz. SpS-III.020.124.9.2026  
Data wpływu 28.IV.26u

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartłomiej Pejo)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 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:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy przewiduje zmianę ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o drogach publicznych”. Nowelizacja zakłada modyfikację obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej za przejazd 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.

**2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać dyrektywę 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy<sup>2</sup> (dalej: dyrektywa 1999/62/WE). Dyrektywa 1999/62/WE ma

<sup>1</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 889.

<sup>2</sup> Dz. Urz. WE L 187 z 20.7.1999, s. 42, ze zm., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 7. t. 4. s. 372, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1999/62/2025-12-24>.

zastosowanie do podatków nałożonych na pojazdy ciężarowe oraz do opłat za przejazd i opłat za korzystanie z infrastruktury nakładanych na pojazdy.

### **3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Proponowana w projekcie ustawy zmiana art. 13 ust. 3a ustawy o drogach publicznych zakłada zawężenie zakresu obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej poprzez wyłączenie z niego specjalnych samochodowych pojazdów kempingowych oraz zespołów pojazdów składających się z pojazdu samochodowego i przyczepy specjalnej kempingowej, wykonujących przejazd w ramach turystyki indywidualnej. Projektowaną regulację należy ocenić z punktu widzenia zgodności z dyrektywą 1999/62/WE.

W myśl art. 2 pkt 7 i 8 dyrektywy 1999/62/WE „opłata za przejazd” oznacza „określoną kwotę do zapłaty w odniesieniu do pojazdu ustaloną na podstawie odległości przebytej w ramach danej infrastruktury i na podstawie rodzaju pojazdu, której uiszczenie przyznaje pojazdowi prawo do korzystania z infrastruktury i która obejmuje co najmniej jedną z następujących opłat: a) opłatę infrastrukturalną; b) opłatę z tytułu zatorów komunikacyjnych; lub c) opłatę z tytułu kosztów zewnętrznych”, natomiast „opłata infrastrukturalna” oznacza „opłatę służącą odzyskiwaniu kosztów budowy, utrzymania, eksploatacji i rozwoju infrastruktury drogowej ponoszonych w danym państwie członkowskim”.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 25 dyrektywy 1999/62/WE samochód kempingowy oznacza pojazd z przestrzenią mieszkalną, zawierający siedzenia i stół, osobne lub przekształcane z siedzeń miejsce do spania, urządzenia kuchenne i instalacje magazynowe. Stosownie do art. 2 ust. 3 dyrektywy 1999/62/WE, bez uszczerbku dla art. 7da ust. 3<sup>3</sup>, państwa członkowskie mogą traktować samochód kempingowy jako autokar albo autobus, albo jako samochód osobowy.

Dyrektywa 1999/62/WE nie prowadzi do pełnej harmonizacji krajowych systemów opłat, lecz ustanawia ramy prawne ich wprowadzania i stosowania, pozostawiając państwom członkowskim swobodę w zakresie decyzji o objęciu opłatami określonych kategorii pojazdów oraz konstrukcji systemu opłat. Zgodnie z art. 7 ust. 1-3 tej dyrektywy państwa członkowskie mogą utrzymywać lub wprowadzać opłaty za przejazd i opłaty za korzystanie z infrastruktury drogowej dla różnych kategorii pojazdów, takich jak pojazdy ciężkie, pojazdy ciężarowe, autokary i autobusy, pojazdy lekkie, lekkie pojazdy użytkowe,

---

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 7da ust. 3 dyrektywy opłatę z tytułu zatorów komunikacyjnych nałożoną na dowolnym odcinku sieci drogowej stosuje się w sposób niedyskryminacyjny do wszystkich kategorii pojazdów, zgodnie ze znormalizowanymi współczynnikami równoważności określonymi w załączniku V. Państwa członkowskie mogą jednak zwolnić, częściowo lub w pełni, mikrobusy, autobusy i autokary z opłaty z tytułu zatorów komunikacyjnych w celu wspierania transportu zbiorowego oraz rozwoju społeczno-gospodarczego i spójności terytorialnej. Samochody kempingowe, niezależnie od ich maksymalnej masy całkowitej, nie są traktowane jako autokary i autobusy do celów tego przepisu.

mikrobusy i samochody osobowe. Zgodnie z art. 7 ust. 14 dyrektywy 1999/62/WE w przypadku gdy opłaty za przejazd mają zastosowanie do wszystkich pojazdów ciężkich, państwa członkowskie mogą postanowić o odzyskaniu innego odsetka kosztów od autokarów i autobusów oraz samochodów kempingowych, z jednej strony, oraz od pojazdów ciężarowych, z drugiej strony.

Przewidziane w projekcie zawężenie zakresu obowiązku ponoszenia opłat za przejazd po drogach krajowych mieści się zatem w zakresie swobody regulacyjnej państwa członkowskiego.

#### **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Bartosz Pawłowski  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik  
*/podpisano elektronicznie/*

Warszawa, 28 kwietnia 2026 r.

BEOS-WPEiM-912/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-111.020.124.10.2026

Data wpływu 28. IV. 26r.

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**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 regulaminu Sejmu**

Projekt ustawy przewiduje zmianę ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o drogach publicznych”. Nowelizacja zakłada modyfikację obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej za przejazd 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).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

**Bartosz Pawłowski**  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik  
*/podpisano elektronicznie/*

<sup>1</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 889.