

BEOS-765/26

Warszawa, 18 maja 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-111.020.92.19.2026

Data wpływu 19.05.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o drogach publicznych
oraz o zmianie niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 2552)**

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

Wnioskodawcy nie wskazują jednoznacznie problemów, które zamierzają rozwiązać. Na podstawie dołączonych do projektu deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że Wnioskodawcy zamierzają rozwiązać w szczególności następujące problemy:

- 1) nadmierne obciążenie administracyjne i finansowe właścicieli, posiadaczy i użytkowników pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej poniżej 3,5 tony, korzystających także z przyczep lub naczep;
- 2) niekompletna regulacja prawna dotycząca możliwości prowadzenia odpowiedniej kwalifikacji wstępnej i szkolenia okresowego przez branżowe centra umiejętności (dalej: BCU);
- 3) konieczność uzupełnienia regulacji prawnej¹ związanej z uprawnieniami BCU w zakresie szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym;
- 4) trudności w prowadzeniu szkoleń przez BCU nieposiadające miejsca przeznaczonego do jazdy w warunkach specjalnych;

¹ Wynikająca z oczekiwania na wydanie komunikatu określającego termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzanie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie z centralnej ewidencji kierowców danych dotyczących nabywania uprawnień przez kierowców zawodowych.

- 5) zbyt krótki czas przeznaczony na opracowanie nowego rozporządzenia – zastępującego czasowo utrzymane w mocy przepisy – określającego: wzory; znaczenie i zakresy znaków i sygnałów drogowych w ruchu drogowym, wzorów lub rodzajów i zakresów stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego; warunki, jakim powinny odpowiadać znaki i sygnalizatory drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego; podstawowe warunki sytuowania znaków i sygnalizatorów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w pasie drogowym;
- 6) brak precyzji przepisów ustawy z dnia 17 października 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw² (dalej: ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym).

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę ustaw: z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³, z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁴ (dalej: u.P.r.d.), z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵ (dalej: u.t.d.), z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami⁶, z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw⁷, z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw⁸ oraz o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Nowelizacja ustawy o drogach publicznych zakłada modyfikację obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej za przejazdy po drogach krajowych. Zaproponowano wyłączenie z tego obowiązku zespołów pojazdów składających się z pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej (dalej: DMC) nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy lub naczepy, mimo że łączna DMC takiego zespołu przekracza 3,5 tony⁹ (art. 1 pkt 1 projektu). Konsekwencją tej zmiany jest dostosowanie przepisów regulujących kary pieniężne za naruszenie obowiązków związanych z opłatą elektroniczną oraz wprowadzenie regulacji przejściowych dotyczących m.in. zwrotu środków wniesionych na poczet opłaty

² Dz. U. z 2025 r. poz. 1676 oraz z 2026 r. poz. 180.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 889.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1490, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 1226, ze zm.

⁷ Dz. U. poz. 1997, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1768.

⁹ Wniosek ten wynika *a contrario* z proponowanego brzmienia art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych: *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, o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz przyczepy lub naczepy, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej*. Por. uzasadnienie projektu, s. 8 i 9.

elektronicznej i umarzania postępowań¹⁰ (odpowiednio art. 1 pkt 2-4¹¹ oraz art. 9 i 11 projektu).

Projekt wprowadza regulacje odnoszące się do funkcjonowania systemu szkolenia kierowców oraz kierowców zawodowych. W szczególności przewiduje rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do prowadzenia kwalifikacji wstępnej i szkolenia okresowego o branżowe centra umiejętności oraz placówki kształcenia ustawicznego będące szkołami policealnymi prowadzącymi kształcenie w zawodzie, którego podstawa programowa przewiduje przygotowanie do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy. Projekt określa zasady sprawowania nadzoru nad szkoleniem prowadzonym przez BCU przez starostę właściwego ze względu na siedzibę tego podmiotu oraz reguluje zasady przekazywania danych do Centralnej Ewidencji Kierowców, zwanej dalej „CEK” (art. 2-4 projektu).

Projekt reguluje także przekazywanie przez BCU oraz wojewodę danych do systemów teleinformatycznych, w tym do profilu kierowcy zawodowego, oraz cofanie przez wojewodę świadectw kwalifikacji zawodowej w przypadku naruszenia warunków prowadzenia szkolenia (art. 5 projektu).

Proponowana ustawa przewiduje wydłużenie okresu obowiązywania dotychczasowych przepisów wykonawczych¹² dotyczących organizacji ruchu drogowego oraz korektę odesłań i doprecyzowanie przepisów odnoszących się do okresu próbnego dla kierowców (art. 6 i 7 projektu).

Projekt zawiera również przepisy przejściowe i dostosowujące, obejmujące w szczególności utrzymanie w mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych, zasady zwrotu środków wniesionych na poczet opłaty elektronicznej, usuwanie danych z rejestrów oraz umarzanie postępowań dotyczących naruszeń obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej (art. 8-11 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia¹³.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań, uznając, że osiągnięcie celu ustawy nie jest możliwe za pomocą innych środków.

W zakresie art. 1 oraz art. 3-6 projektu Wnioskodawcy wyjaśniają, że zwolnienie pojazdów o masie poniżej 3,5 tony z obowiązku uiszczania opłat stanowi jedyne rozwiązanie, które może realnie poprawić sytuację właścicieli, użytkowników i posiadaczy takich pojazdów w obszarze poboru opłaty elektronicznej dla zespołów pojazdów. Twierdzą oni, że nie ma możliwości zastosowania innych alternatywnych środków, ponieważ obowiązek uiszczania opłaty elektronicznej wynika bezpośrednio z ustawy o drogach publicznych.

¹⁰ W odniesieniu do pojazdów, które na mocy proponowanej ustawy przestały podlegać obowiązkowi uiszczenia opłaty elektronicznej, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1 projektu.

¹¹ W zakresie zmiany odpowiednio art. 13k, art. 13naa i art. 40.

¹² O których mowa w art. 27 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw.

¹³ Z wyjątkiem wymienionych w art. 12 projektu postanowień proponowanej ustawy, które mają wejść w życie w terminach określonych w tym przepisie.

W odniesieniu do art. 6 projektu Wnioskodawcy podkreślają, że wydanie nowego rozporządzenia o tak wysokim stopniu skomplikowania oraz szerokim zakresie oddziaływania – obejmującym uczestników ruchu drogowego, producentów i dystrybutorów znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, organy zarządzające ruchem i sprawujące nadzór nad jego organizacją, a także odpowiednie służby, w tym m.in. Policję, Inspekcję Transportu Drogowego czy Żandarmerię Wojskową – nie jest możliwe w pierwotnie przewidzianym terminie, tj. do dnia 20 września 2026 r. W związku z tym Wnioskodawcy zaproponowali wydłużenie tego terminu do dnia 31 grudnia 2028 r.

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

Analizie porównawczej poddany został wyłącznie jeden aspekt proponowanych zmian, tj. zasady poboru opłat od pojazdów samochodowych o masie nieprzekraczającej 3,5 tony, które ciągną przyczepę, w przypadku gdy dopuszczalna masa całkowita zespołu pojazdów przekracza 3,5 tony. W analizowanych państwach członkowskich Unii Europejskiej (Austria, Czechy, Niemcy, Słowacja, Włochy) przyjmowane są różne rozwiązania w tym zakresie. W części państw decydujące znaczenie dla objęcia systemem opłat właściwym dla pojazdów o masie przekraczającej 3,5 tony ma masa pojazdu ciągnącego, a nie masa całego zespołu pojazdów. W innych państwach przyczepa może wpływać na obowiązek uiszczenia dodatkowej opłaty albo na klasyfikację taryfową zespołu pojazdów, jednak nie zawsze skutkuje to objęciem takiego zespołu systemem opłat uzależnionych od przejechanej odległości, właściwym dla pojazdów o masie przekraczającej 3,5 tony.

W Niemczech od 1 lipca 2024 r. obowiązku uiszczenia opłaty drogowej podlegają pojazdy o technicznie dopuszczalnej maksymalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 tony. Obowiązek ten dotyczy wyłącznie pojazdów przeznaczonych do drogowego przewozu rzeczy albo wykorzystywanych do takiego przewozu. Zespoły pojazdów podlegają opłacie drogowej wyłącznie wówczas, gdy technicznie dopuszczalna maksymalna masa całkowita pojazdu ciągnącego przekracza 3,5 tony¹⁴.

W Austrii pojazdy silnikowe o technicznie dopuszczalnej maksymalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym samochody ciężarowe, autobusy oraz ciężkie kampery, podlegają na autostradach i drogach ekspresowych opłacie uzależnionej od przejechanej odległości, określanej jako GO-Maut¹⁵. Natomiast w przypadku samochodu osobowego z przyczepą albo przyczepą kempingową wystarczająca jest winieta dla pojazdu ciągnącego, jeżeli technicznie dopuszczalna maksymalna

¹⁴ Toll for vehicles over 3.5 tonnes, https://www.toll-collect.de/en/toll_collect/rund_um_die_maut/3_5_tonnen_maut/p1745_3_5_tonnen_maut.html

[wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 17 V 2026 r.].

¹⁵ GO-Maut für Fahrzeuge über 3,5 Tonnen, <https://www.asfina.at/maut-vignette/go-maut/>

masa całkowita tego pojazdu nie przekracza 3,5 tony. Masa przyczepy nie ma w takim przypadku znaczenia dla objęcia zespołu pojazdów systemem GO-Maut¹⁶.

Także w Czechach obowiązek wykupienia e-winiety dotyczy pojazdów z co najmniej czterema kołami i maksymalną dopuszczalną masą całkowitą do 3,5 tony, a przy ustalaniu tej masy decydujące znaczenie mają dane wynikające z dowodu rejestracyjnego pojazdu – nie ma znaczenia, czy do pojazdu zostanie podłączona przyczepa, przez co łączna masa zespołu pojazdów przekroczy 3,5 tony¹⁷. Jednocześnie pojazdy o maksymalnej dopuszczalnej masie powyżej 3,5 tony podlegają czeskiemu elektronicznemu systemowi opłat za przejazd po autostradach i wybranych drogach I klasy¹⁸.

Na Słowacji system poboru opłat uzależnionych od przejechanej odległości obejmuje co do zasady pojazdy silnikowe o technicznie dopuszczalnej maksymalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz zespoły pojazdów o takiej masie, ale z wyłączeniem pojazdów kategorii M1 oraz zespołów pojazdów składających się z pojazdu silnikowego kategorii M1 lub N1 i przyczepy kategorii O1 lub O2¹⁹. Oznacza to, że zespół pojazdów złożony z pojazdu kategorii M1 albo N1 oraz przyczepy kategorii O1 albo O2 nie zostaje objęty systemem opłat uzależnionych od przejechanej odległości wyłącznie z tego powodu, że jego łączna technicznie dopuszczalna maksymalna masa całkowita przekracza 3,5 tony. W takim przypadku zastosowanie znajduje system e-winiet. Jeżeli zespół pojazdów składający się z pojazdu kategorii M1 albo N1 oraz przyczepy kategorii O1 albo O2 przekracza 3,5 tony, wymagana jest e-winieta zarówno dla pojazdu, jak i dla przyczepy²⁰.

Z kolei we Włoszech model poboru opłat jest odmienny. Włoski system 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 osi²¹. Oznacza to, że samochód z przyczepą może zostać zakwalifikowany do wyższej klasy taryfowej właśnie ze względu na liczbę osi całego zespołu.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

W aktualnym stanie prawnym do uiszczenia opłaty elektronicznej (e-TOLL) zobowiązani są kierujący określonymi kategoriami pojazdów, na określonych odcinkach dróg krajowych (art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych).

¹⁶ Questions & Answers, <https://shop.asfinag.at/en/info-pages/faq>.

¹⁷ Motorway vignettes (electronic vignettes), <https://portal.gov.cz/en/sluzby-vs/motorway-vignettes-electronic-vignettes-S5400>.

¹⁸ Tolls, <https://portal.gov.cz/en/sluzby-vs/tolls-S6739>.

¹⁹ Frequently asked questions, <https://www.emyto.sk/en/etoll/faq>.

²⁰ Types and prices of vignettes, <https://eznamka.sk/en/evignettes/types-and-prices>.

²¹ Toll / How the toll is calculated, <https://www.autostrade.it/en/servizi-al-cliente/pedaggio/come-si-calcola-il-pedaggio>.

Kryterium decydującym o obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej jest parametr dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu lub zespołu pojazdów, przekraczający 3,5 tony. Do tej grupy ustawodawca zalicza obecnie zgodnie z art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych w szczególności zespoły pojazdów o łącznej DMC powyżej 3,5 tony złożone z samochodu osobowego o DMC nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy. Skutkiem prawnym projektu będzie wyłączenie z obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej zespołów pojazdów składających się z pojazdu samochodowego o DMC nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy lub naczepy, mimo że łączna DMC takiego zespołu przekracza 3,5 tony. Zatem, inaczej niż obecnie, opłata elektroniczna nie będzie obejmowała żadnego pojazdu samochodowego o DMC do 3,5 tony ciągnącego przyczepę, nawet jeśli DMC takiego zespołu (pojazd plus przyczepa) przekroczy wartość 3,5 tony. Zatem czynnikiem decydującym o obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej przestanie we wskazanym zakresie być to, czy pojazd/zespół pojazdów, który korzysta z drogi, ma DMC/łączną DMC przekraczającą 3,5 tony.

Wydaje się, że projektowane rozwiązanie może budzić pewne wątpliwości w kontekście konstytucyjnej zasady równości. W aktualnym stanie prawnym 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 pojazdów²². Tymczasem na skutek przyjęcia projektu opłata elektroniczna, na przykład, nie będzie obowiązywała zespołu pojazdów składającego się z pojazdu samochodowego o DMC równej 3,3 tony ciągnącego przyczepę o dopuszczalnej masie całkowitej 1,2 tony (łączna DMC dla takiego zespołu pojazdów to 4,5 tony), a równocześnie opłata taka będzie obowiązywała zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego o DMC równej 3,75 tony ciągnącego przyczepę o dopuszczalnej masie całkowitej 750 kg (łączna DMC dla takiego zespołu pojazdów to także 4,5 tony). W DSR stwierdzono, że projektowane wyłączenie z obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej „ma na celu poprawę sytuacji właścicieli, posiadaczy i użytkowników pojazdów o dmc poniżej 3,5 tony korzystających z dróg krajowych objętych opłatą elektroniczną”. Jednocześnie w DSR stwierdzono, że „obecny zakres poboru opłaty elektronicznej stanowi nadmierne obciążenie administracyjne i finansowe właścicieli, posiadaczy i użytkowników pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej poniżej 3,5 tony, którzy – pomimo korzystania z infrastruktury drogowej w sposób porównywalny do innych pojazdów lekkich – są zobowiązani do rejestracji w systemie teleinformatycznym, wnoszenia opłaty elektronicznej oraz są narażeni na ewentualne sankcje”. Wydaje się, że projektowana regulacja wymaga dodatkowej, pogłębionej analizy konstytucyjnej, w kontekście zachowania zasady równości.

²² W uzasadnieniu projektu zwrócono uwagę, że „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, czyli opłatę pobieraną w celu odzyskania kosztów budowy, utrzymania, eksploatacji i rozwoju infrastruktury”.

Wątpliwości budzi także mechanizm przewidziany w przepisie przejściowym (art. 11 projektu), wedle którego nie będą wszczynane postępowania administracyjne na podstawie art. 13k ustawy o drogach publicznych, w odniesieniu do pojazdów, które na mocy projektowanej ustawy przestały podlegać obowiązkowi uiszczenia opłaty elektronicznej, a wszczęte umarza się, jeżeli naruszenie zostało popełnione przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Wydaje się, że rozwiązanie to może prowadzić do nierównego traktowania w obrębie podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty elektronicznej – tj. do innego traktowania podmiotów, które w okresie obowiązywania nakazu ponoszenia opłaty uczyniły zadość temu obowiązkowi a innego traktowania podmiotów, które nie dopełniły tego obowiązku, ale postępowanie w tej sprawie nie zakończyło się przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy (ci ostatni zostaną *de facto* zwolnieni z opłaty w okresie, w którym opłata jeszcze obowiązywała). Projektowany mechanizm może w okresie *vacatio legis* stać się zachętą do nieopłacania obowiązującej wciąż opłaty elektronicznej jeszcze zanim przepis zwalniający z niej wejdzie w życie.

Kolejnym skutkiem prawnym projektu będzie wprowadzenie do ustawy – Prawo o ruchu drogowym podstawy prawnej do gromadzenia w CEK, i przetwarzania, danych o branżowych centrach umiejętności (projektowane zmiany w art. 100aa i nast. u.P.r.d.).

Z kolei skutkiem prawnym projektu w zakresie zaproponowanych zmian w ustawie o transporcie drogowym będzie rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą prowadzić szkolenie osób zamierzających wykonywać przewóz drogowy lub wykonujących przewóz drogowy na stanowisku kierowcy (projektowana zmiana art. 39aa u.t.d.), o określone placówki kształcenia ustawicznego będące szkołami policealnymi. Natomiast skutkiem projektowanej zmiany art. 26 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami będzie rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą prowadzić szkolenie osoby ubiegającej się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym w formie kursu, o określone w projektowanym przepisie branżowe centra umiejętności.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²³. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁴.

2.

Materia objęta projektem nie jest przedmiotem regulacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

²³ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Suchoń)*, opinia BEOS z 8 IV 2026 r., BEOS-WPEiM-758/26.

²⁴ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Suchoń) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 8 IV 2026 r., BEOS-WPEiM-759/26.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Skutki przyjęcia projektu będą bezpośrednio oddziaływać na poniższe podmioty:

1. właściciele pojazdów do 3,5 t DMC, których liczbę szacuje się na ok. 23 mln²⁵. Nie będą oni zobligowani do ponoszenia opłat w czasie użytkowania przyczepy na drogach objętych systemem e-TOLL;
2. branża transportowa w segmencie do 3,5 t DMC. Jest to szansa dla branży transportu busowego, która otrzyma możliwość zwiększenia tonażu zestawów o dodatkowe 750 kg przyczepy bez dodatkowych opłat. Szacuje się, że w Polsce jest obecnie ok. 2-3 mln samochodów dostawczych do 3,5 tony DMC²⁶;
3. kierowcy zawodowi i kandydaci do zawodu – osoby uzyskujące kwalifikację wstępną kierowców odbywających szkolenia okresowe, uczniowie szkół branżowych i uczestnicy kursów zawodowych. Otrzymają dostęp do nowych form szkolenia (możliwość używania symulatorów) i dostęp do szkoleń organizowanych przez BCU;
4. branża szkoleniowa w segmencie ośrodków szkolenia kierowców, która odczuje zmiany w systemie szkoleń, ponieważ rozszerzeniu ulegnie katalog podmiotów mogących prowadzić kwalifikację wstępną i szkolenia okresowe kierowców zawodowych. Aktualnie jest to 4 866 podmiotów gospodarczych²⁷;
5. administracja publiczna odpowiadająca za funkcjonowanie systemu poboru opłat eTOLL, czyli Krajowa Administracja Skarbowa i Ministerstwo Finansów.

B. Wpływ na społeczeństwo

Podstawowe skutki społeczne przedłożonego projektu dotyczą dwóch obszarów: zmniejszenia kosztów użytkowania zestawów z przyczepą oraz wzmocnienia powiązania edukacji z rynkiem pracy.

Przede wszystkim projekt wprowadza pewne odciążenie części obywateli w zakresie ponoszenia opłat związanych z korzystaniem z dróg publicznych objętych opłatami e-TOLL. W literaturze socjologicznej po pandemii COVID-19 zwracano uwagę na kwestię kosztów życia jako elementów jakości życia²⁸. Uciążliwość rosnących w ostatnich latach kosztów życia jest omawiana w literaturze

²⁵ Ile jest samochodów w Polsce? Coraz więcej aut osobowych na polskich drogach, Credit Agricole, EFL Leasing, 4 listopada 2025, <https://efl.pl/pl/biznes-i-ty/artykuly/coraz-wiecej-aut-w-polsce>.

²⁶ Transport do 3,5 tony – ile kosztuje i kiedy warto z niego skorzystać?, TIMOCOM, 4 września 2025, <https://www.timocom.pl/blog/transport-do-3-5-tony-wszystko-co-trzeba-wiedziec-802558>.

²⁷ A. Łapa, Branża kurczy się, Prawo Drogowe, 18 marca 2026,

<https://www.prawodrogowe.pl/informacje/statystyka/andrzej-lapa-policzylem-23-130-instruktorow-484-wykladowcow-4866>.

²⁸ 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.

jako szczególnie istotna w niższych warstwach społeczeństwa²⁹. Zauważyć trzeba, że projektowane zmiany dotyczą samochodów do 3,5 tony w zestawie z przyczepą. Zatem ich znaczenie może być większe w segmencie transportu towarów, a nie w ruchu osobowym, gdzie np. firmy kurierskie będą mogły zwiększyć tonaż zestawów. W tym drugim przypadku zmiany dotyczą głównie caravaningu, który nie jest stylem uprawiania turystyki właściwym niższym warstwom społeczeństwa³⁰. Zwłaszcza w Polsce, caravanning stanowi realizację alternatywnego stylu życia klasy średniej, który dotyczy realizacji w życiu takich wartości, jak wolność, ucieczka od stresującego życia w metropolii i pracy w korporacji oraz bliskość natury³¹. Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych przez Bartosza Czyżyńskiego, typowy profil uczestnika ruchu caravanningowego 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 oraz wieloletnim doświadczeniem w uprawianiu tej formy turystyki³². 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.

Drugie istotne zagadnienie w kontekście projektowanej regulacji dotyczy deficytowości zawodu kierowcy. W ostatnich latach zjawisko to jest uznawane za istotny problem rynku pracy³³. Zawód kierowcy od lat znajduje się wśród zawodów deficytowych w badaniach Barometru Zawodów³⁴, a aktualnie został określony jako deficytowy w 326 powiatach, co stanowi 85% powiatów w kraju. Większa dostępność zawodu kierowcy, wynikająca z ułatwionego zdobywania kwalifikacji zawodowych, przyczyni się do lepszego dostosowania systemu edukacji do potrzeb rynku pracy. Będzie to możliwe dzięki prowadzeniu kształcenia w szkołach i BCU oraz wykorzystaniu symulatorów w procesie nauczania. W konsekwencji rozwiązania te powinny sprzyjać zwiększeniu mobilności zawodowej związanej z przekwalifikowaniem oraz ułatwiać młodym osobom wejście na rynek pracy.

Ponadto, projekt nie definiuje w dokładny i przejrzysty sposób wykorzystania infrastruktury BCU do świadczenia usług szkoleniowych. Branży transportowej

²⁹ 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.

³⁰ H. H. Leivestad, *Caravans: lives on wheels in contemporary Europe*, London: Bloomsbury 2018.

³¹ O. Hucko-Biernat, Subkultura karawanningu w Polsce – zarys problematyki, w: *Podróże liczone (nie tylko) w kilometrach. Dyskursy podróżnicze w naukach humanistycznych i społecznych*, Poznań 2021.

³² L. Kryształowicz, *Karawanning – turystyka czasów pandemii*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, 25 lipca 2023, <https://uwm.edu.pl/aktualnosci/karawanning-turystyka-czasow-pandemii>.

³³ Por. np. O. Czeranowska, J. Wróblewski, *Branża transportowa, spedycyjna i logistyczna w województwie łódzkim. Rozwój a oddziaływanie na regionalny rynek pracy*, Regionalne Obserwatorium Rynku Pracy, Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi 2019.

<https://wuplodz.praca.gov.pl/documents/1135458/12462534/Raport+Bran%C5%BCa+Transportowa.pdf/3d207a00-23b4-49f2-aecc-3ac95729fbd6?t=1590401102000>.

³⁴ Barometr Zawodów, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie 2026,

https://barometrzawodow.pl/modul/prognozy-na-mapach-wyniki?province%5B%5D=%23polska&year%5B%5D=2026&forecast_type=relation&profession%5B%5D=8857&relation=1.

przynależy tylko jeden ośrodek BCU, który znajduje się w Szczecinku w województwie zachodniopomorskim³⁵. Budzi to wątpliwości co do możliwości osiągnięcia zakładanych skutków społecznych w zakresie łączenia potrzeb rynku pracy i edukacji w odpowiedniej skali.

C. Konsultacje społeczne

Odnotowano duże zainteresowanie obywateli konsultacjami społecznymi projektu – wpłynęły 1 123 ankiety, w których udzielono 553 komentarzy. Większość uczestników konsultacji wyrażała poparcie dla idei zniesienia opłat e-TOLL dla pojazdów kempingowych i zestawów powyżej 3,5 t. Było to argumentowane rekreacyjnym charakterem takich podróży³⁶ oraz potrzebą ujednolicenia polskich przepisów z europejskimi³⁷. Dostrzegano, że obecny system zniechęca zagranicznych turystów do odwiedzania Polski i promuje mniej bezpieczne trasy w celu uniknięcia wysokich opłat³⁸. Kluczowe postulaty dotyczą rozszerzenia zwolnień na inne przyczepy rekreacyjne (np. do przewozu łodzi czy motocykli) oraz wyeliminowania uciążliwości technicznych związanych z aplikacją e-TOLL, co w opinii uczestników znacząco wesprze rozwój turystyki mobilnej i lokalnej gospodarki³⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W przedstawionych DSR do przedłożonego projektu Wnioskodawcy zakładają, że projektowana ustawa wywoła pozytywne skutki gospodarcze opierając się jedynie na opisowej (deklaratywnej) analizie skutków gospodarczych. W ocenie BEOS, założenie o pozytywnych skutkach ekonomicznych projektu jest kierunkowo słuszne, jakkolwiek wymierne skutki gospodarcze mogą wystąpić w zakresie propozycji art. 1 projektu. Natomiast art. 2-11 projektu mają charakter organizacyjno-porządkujący i będą miały nieznaczący efekt oddziaływania na gospodarkę czy sektor przedsiębiorstw.

Stawki opłaty elektronicznej, na podstawie ustawy o drogach publicznych⁴⁰, ustala Minister Infrastruktury. Wysokość stawki kilometrowej zależy od kombinacji kilku czynników: klasy drogi, dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu/zestawu oraz klasy emisji spalin pojazdu (tzw. klasy Euro). Aktualne, przyjęte do analizy⁴¹ stawki opłaty elektronicznej dla pojazdów o DMC 3,5-12 ton wynoszą:

- dla drogi krajowej klasy A i S (autostrady i drogi ekspresowe dwujezdniowe): 0,70 zł (Euro 3) i 0,41 zł (>=Euro 5);

³⁵ Zob. Branżowe Centrum Umiejętności w dziedzinie transportu drogowego w Szczecinku, <https://bcu-transport.pl>.

³⁶ ID ankiety: 164576.

³⁷ ID ankiety: 165582.

³⁸ ID ankiety: 165231.

³⁹ ID ankiety: 165190.

⁴⁰ Art. 13ha ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

⁴¹ Przyjęto – dla pojazdów starszych, ok. 20-letnich (norma Euro 3) oraz nowych i kilkuletnich (norma Euro 5 i więcej). Na podstawie: 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.

- dla drogi krajowej klasy G i GP (drogi główne i główne przyspieszone): 0,58 zł (Euro 3) i 0,34 zł ($\geq$ Euro 5).

Można założyć, że projektowane zwolnienie z opłaty elektronicznej zestawów pojazdów, w których przyczepa jest ciągniona przez pojazd o DMC poniżej 3,5 tony, będzie dotyczyło zasadniczo dwóch grup użytkowników: osób prywatnych, wykorzystujących przyczepy kempingowe lub towarowe do niezarobkowych celów osobistych oraz podmiotów gospodarczych, głównie mikro- i małych przedsiębiorców, wykorzystujących przyczepy do przewozu materiałów, narzędzi czy towarów w ramach prowadzonej działalności. Szacunkowe jednostkowe roczne koszty z tytułu opłaty elektronicznej dla użytkowników z w/w grup mogą wynieść:

- dla osób prywatnych: przyjęto 3 podróże rocznie, łącznie 3 000 km, z czego połowę trasy stanowią drogi klasy A/S, drugą G/GP. Potencjalne roczne koszty z tytułu opłaty elektronicznej mogą wynieść od 1 920 zł⁴² (dla klasy Euro 3) do 1 125 zł⁴³ (dla klasy co najmniej Euro 5);
- dla podmiotów gospodarczych: 12 000 km rocznie, z czego połowę trasy stanowią drogi klasy A/S, drugą G/GP. Potencjalne roczne koszty z tytułu opłaty elektronicznej mogą wynieść od 7 680 zł⁴⁴ (dla klasy Euro 3) do 4 500 zł⁴⁵ (dla klasy co najmniej Euro 5).

Opierając się na powyższych (hipotetycznych) szacunkach można stwierdzić, że w przypadku osób fizycznych (gospodarstw domowych) roczne koszty ponoszone na opłatę elektroniczną (nawet w przypadku całkiem nowego pojazdu) mogą stanowić odczuwalny wydatek dla budżetu domowego. Z losowego przeglądu cenników na polskich kempingach wynika, że dzienna opłata za pobyt rodziny (rodzina 2+2, parcela pod przyczepę, prąd) może wynosić 160-250 zł⁴⁶. Oznacza to, że roczne wydatki na opłaty elektroniczne mogą stanowić równowartość kilkudniowego pobytu rodziny na kempingu (w przypadku starszych samochodów ekwiwalent ten jest jeszcze większy). O ile wydatki gospodarstwa domowego na opłatę elektroniczną zapewne nie są powodem do rezygnacji z wypoczynku, to mogą wpłynąć na standard wypoczynku lub jego częstotliwość. W przypadku podmiotów gospodarczych, a w szczególności dla mikro- i małych przedsiębiorstw, oszacowane powyżej kwoty mogłyby stanowić poważne obciążenie kosztów działalności. Trzeba jednak podkreślić, że sytuacje, gdy wydatki na opłaty elektroniczne osiągną maksymalną (szacowaną) wysokość będą niezwykle rzadkie. Niewielkie podmioty gospodarcze działają przede wszystkim na rynkach lokalnych, więc przypadki, w których regularnie pokonują długie trasy po drogach płatnych są najprawdopodobniej niezbyt częste. Ponadto, w odróżnieniu od osób fizycznych (gospodarstw domowych), wydatki przedsiębiorstw na opłaty elektroniczne mogą być zaliczone w ciężar kosztów uzyskania przychodów i zmniejszać podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym.

⁴² $1500 \times 0,70 + 1500 \times 0,58 = 1920$.

⁴³ $1500 \times 0,41 + 1500 \times 0,34 = 1125$.

⁴⁴ $6000 \times 0,70 + 6000 \times 0,58 = 7680$.

⁴⁵ $6000 \times 0,41 + 6000 \times 0,34 = 4500$.

⁴⁶ Przykładowe ceny: <https://www.osadanadwoda.pl/cennik/>, <https://alexa.qda.pl/pole-kempingowe-cennik>.

Reasumując, przedłożony projekt powinien wywołać kierunkowo pozytywne skutki gospodarcze, głównie w zakresie zwolnienia z opłat elektronicznych zestawów pojazdów o DMC poniżej 3,5 tony ciągnących przyczepy. Dokładne oszacowanie skutków gospodarczych jest trudne ze względu na brak danych o wielkości wpływów z opłaty elektronicznej dla zestawów (samochód + przyczepa) o DMC pomiędzy 3,5 a 12 ton⁴⁷. Na podstawie analiz BEOS (zobacz pkt VIII. opinii) oraz informacji uzyskanych z Ministerstwa Finansów ⁴⁸ wielkość skutków gospodarczych można szacować maksymalnie na kilkadziesiąt milionów złotych rocznie. Nie będzie to jednak skumulowany skutek, który byłby odczuwalny w skali całej gospodarki.

W konsultacjach społecznych przedłożonego projektu respondenci nie zgłosili uwag w zakresie skutków gospodarczych proponowanych zmian.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W kontekście wpływu projektu na sektor finansów publicznych (SFP) istotne znaczenie ma zmiana, której celem jest poprawa sytuacji właścicieli, posiadaczy i użytkowników pojazdów o DMC poniżej 3,5 tony, którzy jednocześnie wykorzystują przyczepy (np. przyczepy kempingowe) tworząc zespoły pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony. Poprawa ta nastąpi poprzez wyłączenie ich z obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej za przejazd tych pojazdów po drogach publicznych, w sytuacji, kiedy wchodzi one w skład zespołu pojazdów, o DCM przekraczającej 3,5 tony. Skutkiem tego będzie zmniejszenie wpływów z opłaty elektronicznej, która stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego (KFD). Jednocześnie wyłączenie wspomnianej grupy pojazdów z obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej za przejazd po drogach publicznych będzie skutkowało ograniczeniem wydatków po stronie sektora finansów publicznych poprzez zmniejszenie liczby uczestników systemu teleinformatycznego, zmniejszenie ilości postępowań administracyjnych i kontrolnych oraz egzekucyjnych.

Dla oszacowania wpływu projektu we wskazanym zakresie znaczenie ma sposób ustalania opłaty elektronicznej. Wysokość tej opłaty oblicza się jako iloczyn liczby kilometrów przejazdu i stawki opłaty elektronicznej za kilometr dla danej kategorii pojazdu. Stąd dla określenia wpływu proponowanej regulacji na poziom finansowania KFD w pierwszej kolejności wymagane byłoby uzyskanie informacji o udziale grupy pojazdów podlegającej projektowanej zmianie w ogólnej liczbie przejazdów objętych systemem poboru opłaty elektronicznej.

W Polsce w 2024 r. zarejestrowanych było ogółem 22 951 213 samochodów osobowych, z tego przyczep specjalnych zarejestrowano 185 512 sztuk ⁴⁹. Przy czym tego rodzaju przyczepy użytkowane są w dużej mierze sezonowo. Ponieważ brak jest szczegółowych danych odnośnie do liczby przyczep wykonujących przejazdy na drogach krajowych objętych systemem opłaty elektronicznej, a tylko

⁴⁷ Na podstawie informacji i danych otrzymanych w korespondencji elektronicznej z Departamentu Poboru Opłat Drogowych Ministerstwa Finansów, pismo DPO5.8752.5.2026 z 20 kwietnia 2026 r.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ <https://bdl.stat.gov.pl/bd1/dane/podgrup/tablica>.

część z nich odbywa się samochodami o masie całkowitej poniżej 3,5 tony, na potrzeby niniejszej oceny przyjęto założenie, iż na liczbę aktywnych zestawów o masie całkowitej (samochód + przyczepa) powyżej 3,5 tony w ruchu po drogach krajowych składa się 20% ogółu zarejestrowanych przyczep specjalnych, tj. 37 102. Wnioskodawcy w uzupełnieniu do uzasadnienia projektu z dnia 22 kwietnia 2026 r. powołując się na dane z funkcjonowania Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej Krajowej Administracji Skarbowej (SPOE KAS) z 2025 r. szacują, iż w wyniku wyłączenia pojazdów lekkich z przyczepą z obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej, ogół pojazdów korzystających ze SPOE KAS ulegnie zmniejszeniu o ok. 40 tys. pojazdów. Wnioskodawcy nie wskazują bezpośredniego źródła tych danych.

System opłaty elektronicznej obejmuje tylko wybrane odcinki dróg krajowych, a nie całą ich sieć. Równocześnie należy zauważyć, iż dokładna liczba zestawów typu samochód plus przyczepa o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, które wykonują choć jeden przejazd rocznie w systemie opłaty elektronicznej, nie jest publikowana jako odrębna statystyka w podziale na konkretny typ użytkownika. Przyjęto więc założenie, iż 20% aktywnych zestawów, samochód plus przyczepa, o masie całkowitej powyżej 3,5 tony wykonuje choć raz w roku przejazd po drogach krajowych objętych systemem opłaty elektronicznej. Oznacza to, że 7 420 pojazdów rocznie generuje przejazdy podlegające opłacie elektronicznej.

Dla oszacowania wpływu proponowanej zmiany na poziom przychodów KFD z tytułu opłat za przejazdy w systemie elektronicznym w dalszej kolejności wymagane byłoby pozyskanie danych o wysokości opłat w systemie oraz średnim rocznym przebiegu w kilometrach. W Tabeli 1 podano stawki opłat obecnie obowiązujące dla dróg krajowych poszczególnych klas dla pojazdów samochodowych w przedziale od 3,5 t do 12 t. W ostatnim wierszu Tabeli 1 wyliczono dla tej grupy średnie opłaty. Na tej podstawie uśredniono do wyliczeń jeden poziom opłat (0,57 zł)⁵⁰.

⁵⁰ Średnia opłata w zł; $(0,73+0,64+0,53+0,38) = 0,57$.

Tabela 1. Stawki opłaty elektronicznej dla dróg krajowych klasy A, S, G i GP lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, obowiązujące od 1 lutego 2026 r.

Kategoria pojazdu	Stawka opłaty elektronicznej za przejazd 1 km drogi krajowej A i S (w zł) zgodnie z klasą pojazdów w EURO			
Klasa emisji spalin	max. EURO 2	EURO 3	EURO 4	min. EURO 5
Pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t i poniżej 12 t	0,80	0,70	0,58	0,41
Pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej co najmniej 12 t	1,07	0,93	0,75	0,56
Autobusy niezależnie od dopuszczalnej masy całkowitej	0,80	0,70	0,58	0,41

Kategoria pojazdu	Stawka opłaty elektronicznej za przejazd 1 km drogi krajowej A i S (w zł) zgodnie z klasą pojazdów w EURO			
Klasa emisji spalin	max. EURO 2	EURO 3	EURO 4	min. EURO 5
Pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t i poniżej 12 t	0,66	0,58	0,47	0,34
Pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej co najmniej 12 t	0,83	0,75	0,60	0,42
Autobusy niezależnie od dopuszczalnej masy całkowitej	0,66	0,58	0,47	0,34

Kategoria pojazdu	Średnia stawka opłaty elektronicznej za przejazd 1 km drogi krajowej A, S, G i GP (w zł) zgodnie z klasą pojazdów w EURO			
Klasa emisji spalin	max. EURO 2	EURO 3	EURO 4	min. EURO 5
Pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t i poniżej 12 t	0,73	0,64	0,53	0,38

Źródło: <https://etoll.gov.pl/system-e-toll/stawki-i-platnoscii/>, obliczenia własne.

Brak danych o wielkości średniego rocznego przebiegu w kilometrach zmusza do przyjęcia koncepcji obliczeń opartej o różne warianty. Przyjęto trzy warianty przeciętnego rocznego przebiegu dla pojazdów o DCM poniżej 3,5 tony wraz z przyczepami na drogach płatnych. Na tej podstawie obliczony został średni roczny koszt dla jednego pojazdu (Tabela 2).

Tabela 2. Roczny koszt dla jednego pojazdu oraz roczny ubytek dochodów KFD dla trzech wariantów.

warianty	roczny przebieg w km	roczny koszt dla jednego pojazdu (zł)	roczny ubytek dochodów KFD (zł)
wariant 1 roczny przebieg na drogach płatnych w km	1 000	570	4 229 400
wariant 2 roczny przebieg na drogach płatnych w km	5 000	2 850	21 147 000
wariant 3 roczny przebieg na drogach płatnych w km	10 000	5 700	42 294 000
średnia opłata za km (zł)	0,57		
liczba aktywnych zestawów > 3,5 tony (20% ogółu) wykonujących min 1 przejazd w systemie e-TOLL	7 420		

Źródło: Obliczenia własne.

Dysponując powyższymi danymi można obliczyć łączny roczny ubytek dochodów KFD. Ubytek ten, przy uwzględnieniu przyjętych założeń, może zawierać

się w przedziale od 4,2 mln do 42,3 mln zł w zależności od przyjętego wariantu. Oznacza to wprawdzie negatywny wynik dla szeroko rozumianego SFP, ale w kontekście ogólnej kwoty wpływów KFD z opłaty elektronicznej, które w 2025 r. wyniosły 3,7 mld zł⁵¹, jest to niewielka skala (ubytek stanowiłby bowiem od 0,1 do 1,1% tych wpływów).

Z kolei na podstawie danych przesłanych w dniu 20 kwietnia 2026 r. przez Departament Poboru Opłat Drogowych Ministerstwa Finansów oszacowano procentowy udział pojazdów lekkich z zadeklarowaną przyczepą w przejazdach ogółem na poziomie 2,2%. Odniesienie tej relacji do kwoty wpływów KFD z opłaty elektronicznej uzyskanej w 2025 r. oznacza, że ewentualny ubytek wpływów KFD mógłby stanowić kwotę 81,4 mln zł. Nie jest jednak znany udział liczby przejazdów objętych projektowaną regulacją w liczbie przejazdów pojazdów lekkich ogółem. Można więc uznać, iż szacunki oparte na danych Ministerstwa Finansów są zbliżone do szacunków zawartych w wariancie 3. Również dane zaprezentowane w uzupełnieniu do uzasadnienia projektu z dnia 22 kwietnia 2026 r. pozostają zbliżone do wskazanych wartości. Wnioskodawcy oszacowali ubytek wpływów KFD z tytułu opłaty elektronicznej w wyniku wprowadzenia proponowanych rozwiązań na 70 mln zł przy 2% spadku wpływów.

Reasumując, przeprowadzone analizy stanowią potwierdzenie oceny Wnioskodawców, zawartej w DSR, iż wpływ powyższej regulacji na poziom finansowania KFD nie będzie istotny w skali całego systemu poboru opłat.

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

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

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. 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 zł⁵², zaś

⁵¹ 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/>.

⁵² 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>.

roczny abonament za transmisję danych ok. 200-300 zł⁵³. 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.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym przyjęcia projektu będzie częściowe odejście od dotychczasowej przesłanki obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za korzystanie z niektórych odcinków dróg krajowych (e-TOLL) w postaci (sumarycznej) dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu/zespołu pojazdów powyżej 3,5 tony. Projektowana regulacja skutkować będzie zwolnieniem z tego obowiązku zespołów pojazdów składających się z pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy lub naczepy, mimo że łączna dopuszczalna masa całkowita takiego zespołu przekracza 3,5 tony. Skutkiem prawnym projektu będą także szczegółowe zmiany regulacji odnoszących się do funkcjonowania systemu szkolenia kierowców oraz kierowców zawodowych. Projekt ustawy nie jest objęty zakresem regulacji EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt może przynieść pewne korzyści społeczne w postaci zmniejszenia obciążeń finansowych i poprawy komfortu podróżowania, co odpowiada postulatом zgłaszanym w trakcie konsultacji społecznych. Na proponowanych rozwiązaniach skorzystają przede wszystkim uczestnicy ruchu carawaningowego oraz sektor transportu busowego. Jednocześnie inicjatywa wspiera lepsze powiązanie rynku pracy z systemem edukacji poprzez ułatwienie zdobywania kwalifikacji w zawodzie kierowcy, stanowiąc odpowiedź na zidentyfikowane w skali kraju niedobory kadrowe.

3. Skutki gospodarcze: Przedłożony projekt powinien kierunkowo wywołać pozytywne skutki gospodarcze, głównie w zakresie zwolnienia z opłat elektronicznych zestawów pojazdów o DMC poniżej 3,5 tony ciągnących przyczepy. Wartość efektów gospodarczych projektu można szacować maksymalnie na kilkadziesiąt milionów złotych rocznie. Nie będzie to jednak skumulowany skutek, który dawałby impuls odczuwalny w skali całej gospodarki.

4. Skutki finansowe: Proponowana regulacja spowoduje zmniejszenie wpływów z opłaty elektronicznej. Z przeprowadzonych analiz wynika jednak, że ubytek wpływów Krajowego Funduszu Drogowego z tytułu projektowanej zmiany będzie stanowił niewielką skalę w stosunku do całości wpływów z tej opłaty.

⁵³ Ceny przykładowe, najczęściej spotykane w bardzo szerokiej ofercie rynkowej operatorów telekomunikacyjnych czy w specjalistycznych sklepach online. Przykład cen: <https://e-toll.org.pl/c/Abonament-E-TOLL/17>.

5. Rozwiązania zagraniczne: : W analizowanych państwach UE stosowane są różne modele poboru opłat od pojazdów do 3,5 tony ciągnących przyczepę, gdy masa całego zespołu przekracza 3,5 tony. W Austrii, Czechach i Niemczech decydujące znaczenie ma masa pojazdu ciągnącego albo masa wynikająca z dokumentów rejestracyjnych, co oznacza, że samo podłączenie przyczepy nie powoduje objęcia takiego zespołu systemem opłat właściwym dla pojazdów powyżej 3,5 tony. Odmienne lub pośrednie rozwiązania przyjęto na Słowacji, gdzie w takim przypadku może być wymagana dodatkowa e-winieta dla przyczepy, oraz we Włoszech, gdzie wysokość opłaty zależy od klasy taryfowej ustalonej m.in. na podstawie liczby osi zespołu pojazdów.

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, Bartosz Pawłowski, eksperci 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. Cezary Mik, 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/