

UZASADNIENIE

Projekt zmienia 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 oraz z 2024 r. poz. 1574), które zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 13ha ust. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889). Zgodnie z powyższym przepisem Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia:

- 1) określa drogi krajowe lub ich odcinki, na których pobiera się opłatę elektroniczną,
- 2) ustala dla nich wysokość stawek opłaty elektronicznej za przejazd kilometra, dla danej kategorii pojazdu, w wysokości nie większej niż określona w art. 13ha ust. 4

– mając na uwadze potrzeby utrzymania i ochrony dróg istotnych dla rozwoju sieci drogowej, koszty poboru opłaty elektronicznej oraz klasę drogi, na której jest pobierana opłata elektroniczna.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, korzystający z dróg publicznych są zobowiązani do ponoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych oraz zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, a także autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej.

Projektowane rozporządzenie przewiduje rozszerzenie sieci dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną w Polsce w zakresie:

- dróg krajowych klasy A (autostrady) i S (drogi ekspresowe) lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia,
- dróg krajowych lub ich odcinków klasy GP (drogi główne ruchu przyspieszonego) i G (drogi główne), na których pobiera się opłatę elektroniczną, określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia,
- zmianę wysokości stawek opłaty elektronicznej dla dróg krajowych klasy A i S lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia,
- zmianę wysokości stawek opłaty elektronicznej dla dróg krajowych klasy GP i G lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia.

Do ostatniego rozszerzenia sieci dróg płatnych doszło w roku 2024. Obecne rozszerzenie jest kontynuacją polityki obejmowania m.in. nowo wybudowanych dróg krajowych opłatą. W przyszłości zakłada się dalszą realizację tego procesu, tak aby generowane wpływy mogły zapewniać środki na dalszy rozwój dróg krajowych. Oczekuje się, że w wyniku wejścia w życie projektowanego

rozporządzenia wzrosną przychody Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) z tytułu opłaty elektronicznej. Aktualnie opłata elektroniczna jest pobierana na ok. 5225 km dróg krajowych.

Przewidziane w projekcie rozporządzenia rozszerzenie sieci dróg płatnych obejmie ok. 645 km autostrad, dróg ekspresowych i wybranych dróg krajowych. Rozszerzenie obejmie następujące odcinki:

- 1) autostradę A2 na odcinku węzeł Kałuszyn – węzeł Siedlce Południe;
- 2) drogę ekspresową S1 na odcinkach:
 - a) węzeł Podwarpie – węzeł Dąbrowa Górnicza Pogoria,
 - b) węzeł Żywiec Browar – Węgierska Górka (połączenie z drogą powiatową nr 1483S);
- 3) drogę ekspresową S3 na odcinkach:
 - a) węzeł Świnoujście – węzeł Dargobądz,
 - b) węzeł Bolków – węzeł Lubawka;
- 4) drogę ekspresową S5 na odcinkach:
 - a) węzeł Ostróda Południe – węzeł Ostróda Zachód,
 - b) węzeł Nowe Marzy – węzeł Bydgoszcz Północ;
- 5) drogę ekspresową S6 na odcinku węzeł Koszalin Wschód – węzeł Sianów Wschód;
- 6) drogę ekspresową S7 na odcinkach:
 - a) węzeł Chwaszczyno – węzeł Miszewo,
 - b) węzeł Warszawa Lotnisko – węzeł Tarczyn Południe,
 - c) węzeł Wodzisław – węzeł Raciborowice;
- 7) drogę ekspresową S11 na odcinku węzeł Bielice – węzeł Bobolice;
- 8) drogę ekspresową S12 na odcinku Leokadiów (połączenie z drogą krajową nr 12) – węzeł Puławy Zachód;
- 9) drogę ekspresową S14 na odcinku węzeł Emilia – węzeł Pabianice Północ;
- 10) drogę ekspresową S16 na odcinkach:
 - a) węzeł Sorkwity – węzeł Bagienice,
 - b) węzeł Ełk Północ – węzeł Ełk Wschód;
- 11) drogę ekspresową S17 na odcinkach:
 - a) węzeł Warszawa Wschód – węzeł Lubelska,
 - b) węzeł Tomaszów Lubelski Północ – węzeł Tomasz Lubelski Południe;

12) drogę ekspresową S52 na odcinku węzeł Modlnica – węzeł Batowice;

13) drogę ekspresową S61 na odcinkach:

- a) Budzisko (granica państwowa) – węzeł Suwałki Północ,
- b) węzeł Kalinowo – węzeł Ełk Południe,
- c) węzeł Łomża Zachód – węzeł Łomża Południe,
- d) węzeł Śniadowo – węzeł Ostrów Mazowiecka Północ;

14) drogę krajową DK8 na odcinku węzeł Raczek – Augustów (skrzyżowanie z drogą wojewódzką nr 665);

15) drogę krajową DK12 na odcinkach:

- a) węzeł Tuszyn – węzeł Piotrków Trybunalski Północ,
- b) granica m. Piotrków Trybunalski – Sulejów ul. Konecka (skrzyżowanie z drogą krajową nr 74);

16) drogę krajową DK50 na odcinkach:

- a) Guzów (skrzyżowanie z drogą powiatową nr 3835W) – Chudolipie (skrzyżowanie z drogą wojewódzką nr 876),
- b) Dębówka (skrzyżowanie z drogą wojewódzką nr 683) – Regut (skrzyżowanie z drogą wojewódzką nr 797);

17) drogę krajową DK91 na odcinkach:

- a) granica m. Piotrków Trybunalski – granica m. Częstochowa;
- b) granica m. Częstochowa – węzeł Podwarpie.

Z uwagi na otwarcie dla ruchu dnia 23 października 2025 roku obwodnicy Węgierskiej Górki w ciągu drogi ekspresowej S1, przestało istnieć miejsce połączenia drogi ekspresowej S1 oraz drogi krajowej nr 1 w miejscowości Milówka, wyznaczające dotychczas początek jednego z odcinków drogi ekspresowej S1, na którym pobierana jest opłata elektroniczna. Z tego względu w załączniku nr 1 do rozporządzenia określenie płatnego odcinka drogi ekspresowej S1 „Milówka (połączenie z drogą krajową nr 1) – Zwardoń (połączenie z drogą powiatową nr 1446S)” zastępuje się określeniem „Milówka (połączenie z drogą powiatową nr 1439S) – Zwardoń (połączenie z drogą powiatową nr 1446S)”.

Zgodnie z założeniem przyjętym przy wdrażaniu elektronicznego systemu poboru opłat dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, a także dla autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej system ten jest wprowadzany w pierwszej kolejności na drogach

o najwyższym standardzie technicznym, czyli autostradach i drogach ekspresowych. Jednakże może być wprowadzany także na drogach krajowych niższych klas, jeśli przemawiają za tym odpowiednie przesłanki. W ramach planowanego rozszerzenia do objęcia odpłatnością wytypowano kilka odcinków dróg krajowych klasy GP i G. Zdecydowała potrzeba dalszego ujednolicania sieci dróg płatnych i dążenia do zachowania szczelności wybranych ciągów komunikacyjnych.

Stawki opłaty elektronicznej ulegną podwyższeniu dla wszystkich kategorii pojazdów.

W przypadku dróg krajowych klasy A i S:

- max. EURO II/2 – od 40 % do 41 %
- EURO III/3 – 40 % do 41%
- EURO IV/4 – od 41 % do 42 %
- min. EURO V/5 – od 40 % do 41 %

W przypadku dróg krajowych klasy GP i G:

- max. EURO II/2 – od 40 % do 41 %
- EURO III/3 – od 41 % do 42%
- EURO IV/4 – 40 % do 42%
- min. EURO V/5 – od 40 % do 42 %

Należy zauważyć, że wysokość stawek opłaty elektronicznej nie była zmieniana od lipca 2011 r. do dnia 1 stycznia 2022 r. Od dnia 1 stycznia 2022 r. corocznie następuje waloryzacja stawek opłaty elektronicznej w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, ale odnosi się ona do stawek ustalonych w 2011 r. Obecna zmiana ma na celu urealnienie wysokości stawek opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych.

Jednocześnie trzeba wskazać, że zgodnie z założeniami projektu przedstawiany wzrost stawek odnosi się do stawek obowiązujących od dnia 1 stycznia 2025 r. – na mocy obwieszczenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2024 r. w sprawie wysokości stawek opłaty elektronicznej na rok 2025 (M.P. poz. 1037). Zgodnie bowiem z art. 13ha ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych minister właściwy do spraw transportu ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, stawki opłaty elektronicznej obliczone zgodnie z ust. 4a i 4b, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy. Na mocy art. 13ha ust. 4a ustawy z dnia 25 marca 1985 r. o drogach publicznych stawka opłaty elektronicznej za przejazd kilometra drogą krajową, ustalona w przepisach wydanych na podstawie ust. 6, ulega podwyższeniu na następny rok w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie

pierwszych trzech kwartałów roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Mając zatem na uwadze, że analogiczne obwieszczenie zostanie wydane celem określenia stawek na rok 2026, realny wzrost stawek spowodowany wejściem w życie niniejszego rozporządzenia zostanie faktycznie odpowiednio zmniejszony (o ok. 5-5,5%).

Uśredniona wysokość stawki za przejazd 1 kilometra po sieci dróg objętych opłatą elektroniczną w Polsce wynosi ok. 0,45 PLN/km i jest nawet o kilkadziesiąt procent niższa w stosunku do średnich stawek obowiązujących w państwach, które posiadają elektroniczny system poboru opłat (średnia stawka dla dróg ekspresowych i autostrad wynosi 0,49 PLN/km, a dla dróg klasy G i GP to 0,39 PLN/km). Zatem w kontekście bezpośredniego otoczenia międzynarodowego podwyższenie stawek jest celowe, racjonalne i służyć będzie wyrównywaniu opłat drogowych stosowanych w Polsce z opłatami państw sąsiednich (przykładowe stawki w tabeli poniżej).

	Państwa UE	Średnia wysokość opłaty w przeliczeniu na PLN*
Europa Środkowa	Węgry	0,57
	Słowacja	0,82
	Austria	1,26
Europa Zachodnia	Belgia	0,80
	Niemcy	1,28

*średnie stawki dotyczą dróg ekspresowych i autostrad, nie uwzględniają odrębności poszczególnych systemów obowiązujących w danym kraju (np. rozróżnienie pory dnia, tygodnia itp.)

Korekta stawek opłaty elektronicznej uzasadniona jest ze względów ekologicznych. Odpowiednie uwzględnienie w tabeli opłat dedykowanych stawek dla pojazdów spełniających najwyższe standardy emisyjne wspiera zmniejszenie emisji gazów odpowiedzialnych za zanieczyszczenie powietrza i tym samym jej wprowadzenie będzie miało wpływ na jego poprawę w regionach przez które przebiegają korytarze dróg płatnych. Jednocześnie przyczyni się do odnowy parku samochodów ciężarowych korzystających z infrastruktury drogowej w Polsce. Dodatkowo zmiana stawek opłaty elektronicznej będzie miała wpływ na zapewnienie właściwego poziomu konkurencji między sektorem transportu kolejowego / żeglugi śródlądowej a sektorem transportu samochodowego w Polsce, która to jest permanentnie zaburzona na korzyść transportu kołowego. Może to skutkować większym udziałem innych sektorów transportu w przewozie towarów, a co za tym idzie pozytywnym wpływem na środowisko w ujęciu ogólnokrajowym.

Przychody z opłat drogowych stanowią jedno z głównych źródeł zasilania KFD, z którego realizowany jest intensywny program budowy i rozbudowy dróg krajowych. Przychody z opłat stanowią przy tym podstawę do zaciągania przez państwo zobowiązań w związku z realizacją inwestycji infrastrukturalnych. Ich zwiększenie będzie oznaczać wzrost środków na budowę i rozbudowę dróg krajowych w przyszłości, jak również zabezpieczenie spłaty już zaciągniętych zobowiązań, tym samym zostanie zwiększona płynność finansowa KFD.

Realizacja inwestycji drogowych jest konieczna dla zmitigowania ryzyka braku absorpcji środków unijnych, ponieważ inwestycje te są finansowane w pierwszej kolejności ze środków krajowych, a dopiero potem następuje ich refundacja z budżetu Unii Europejskiej.

Dłuższa sieć dróg płatnych i stawki realnie odzwierciedlające koszt budowy, finansowania i utrzymania infrastruktury to też bardziej sprawiedliwy rozkład – w ujęciu regionalnym – obciążeń dla branży logistycznej, a tym samym wyrównanie konkurencyjności w tym aspekcie.

W wyniku rozszerzenia sieci dróg krajowych objętych poborem opłat wzrosną wpływy do KFD – w pełnym roku funkcjonowania rozszerzonej sieci – o ok. 284 mln zł (względem aktualnych stawek). Natomiast w wyniku zmiany wysokości stawek opłaty elektronicznej dla dróg krajowych wzrosną wpływy do KFD – w pełnym roku funkcjonowania rozszerzonej sieci – o ok 2,8 mld. Dzięki temu Krajowy Fundusz Drogowy będzie mógł sfinansować większą część wydatków inwestycyjnych bez zaciągania nowego długu.

W związku z rozszerzeniem i zmianą wysokości stawek opłaty elektronicznej przewidziane są również koszty utrzymania systemu na powiększonej sieci dróg płatnych – średniorocznie o ok. 8,9 mln zł. Są to przede wszystkim wydatki o charakterze utrzymaniowym, związanym np. z zapewnianiem odpowiedniego poziomu kontroli na nowych odcinkach płatnych oraz prowadzenia bieżących prac informatycznych, w tym rozwojowych.

Z uwagi na treść projektu i zmiany jakie wprowadza nie przewiduje się zamieszczania w rozporządzeniu przepisów przejściowych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) przepisy projektowanego rozporządzenia wejdą w życie z dniem 1 lutego 2026 r. Termin wejścia w życie projektowanego rozporządzenia podyktowany jest koniecznością zapewnienia odpowiedniego czasu użytkownikom systemu oraz podmiotowi pobierającemu opłaty na przystosowanie działalności do nowej sieci dróg płatnych. Wyznaczony termin pozwoli właściwym podmiotom, a także organom na dostosowanie do projektowanej zmiany.

Projekt rozporządzenia nie zawiera norm technicznych, w związku z czym nie wymaga notyfikacji na podstawie przepisów 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) i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

Rozszerzenie sieci dróg objętych poborem opłat wymaga uprzedniej notyfikacji Komisji Europejskiej. Taka procedura wynika z przepisów dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. Urz. UE L 187 z 20.07.1999, str. 42, z późn. zm.). Komisja Europejska pozytywnie rozpatrzyła wniosek Ministra Infrastruktury w dniu 14 grudnia 2022 r.

Dodatkowo zmiana wysokości stawek, w zakresie wskazanym w projekcie, wymaga zgodnie z art. 7h dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. Urz. UE L 187 z 20.07.1999, str. 42, z późn. zm.) uzyskania opinii Komisji Europejskiej odnośnie do proponowanych zmian. W tym zakresie, równoległe do procedowanego procesu legislacyjnego, Ministerstwo notyfikuje Komisji Europejskiej wprowadzane zmiany dotyczące stawek opłaty elektronicznej w Polsce. Taka opinia Komisji nie jest konieczna do wejścia w życie projektowanego rozporządzenia ani zastosowania nowych stawek, ale jak wskazano wyżej, państwa członkowskie UE są zobowiązane do informowania Komisji o podobnych zmianach w przepisach krajowych.

W pozostałym zakresie projekt rozporządzenia nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnień, o których mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806 oraz z 2025 r. poz. 408).

Przedmiotowy projekt rozporządzenia, stosownie do art. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) zostanie udostępniony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej. Ponadto, stosownie do § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt rozporządzenia zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt rozporządzenia nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej – jak wskazano wyżej rozszerzenie zostało już notyfikowane Komisji Europejskiej zgodnie z art. 7h ust. 1 lit. a dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe. Zaś w zakresie zmiany wysokości stawek zostanie notyfikowane Komisji Europejskiej w trakcie procedowania projektu rozporządzenia.