

Warszawa, 27.08.2021 r.

21/00353/SEK/WST

Pan Rafał Weber
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Infrastruktury

W odpowiedzi na pismo z dnia 29 lipca br. (nr DTD-1.0210.2.2021.2) informujące o zamieszczeniu na stronie RCL *projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (UC93)*, Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce przekazuje następujące stanowisko do tego projektu.

Uwagi ogólne do projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw.

Powyższy projekty zakłada zmiany do następujących aktów prawnych:

1. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 919 i 1005),
2. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1412),
3. ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 756) oraz
4. ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o tachografach (Dz. U. z 2020 r. poz. 900).

Jak wynika z uzasadnienia do propozycji zmian: „*Celem projektowanej ustawy zmieniającej jest transpozycja do polskiego porządku prawnego art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1057 z dnia 15 lipca 2020 r. ustanawiającej przepisy szczególne w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego oraz zmieniającej dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania przepisów oraz rozporządzenie (UE) nr 1024/2012, zwanej dalej: dyrektywą (UE) 2020/1057, stanowiącej jeden z aktów wchodzących w skład tzw. Pakietu Mobilności I.*”

Ponadto projekt ustawy ma na celu również zapewnienie stosowania przepisów:

- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1054 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych

przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów (Dz. Urz. UE L 249 z 31.7.2020, str. 1),

- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym (Dz. Urz. UE L 249 z 31.7.2020, str. 17).

Wdrożenie powyższych przepisów UE, wchodzących w skład Pakietu Mobilności I, zostało jednak dokonane jedynie poprzez propozycje zmian w ustawie o transporcie drogowym. Pozostałe zmiany ustaw w żadnym stopniu nie wdrażają przepisów unijnych. O ile zmiany zawarte w zmianach do ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych czy ustawy o tachografach, są zmianami stricte legislacyjnymi mającymi jedynie charakter korygujący, o tyle zmiany zawarte w ustawie o czasie pracy kierowców mają znaczenie fundamentalne i będą wpływać w znaczący sposób na funkcjonowanie firm transportowych. Dziwi zatem fakt, dlaczego zmiany do tej ustawy uzasadnia się koniecznością wdrożenia przepisów Pakietu Mobilności, natomiast w przepisach materialnych nie znajdujemy najmniejszej wzmianki dostosowującej przepisy tej ustawy do wymienionych powyżej regulacji unijnych.

W tym miejscu pragniemy zaznaczyć, że już w grudniu 2020 roku ZMPD wspólnie z innymi organizacjami przewoźników drogowych, wniosowały do Pana Ministra o jak najszybsze rozpoczęcie prac nad zmianą ustawy o czasie pracy kierowców, wskazując, że zmiany które w niej będą musiały być zawarte w sposób fundamentalny zmienią zasady wynagradzania kierowców w naszym kraju i tym samym wpłyną na funkcjonowanie firm transportowych.

Zwracamy uwagę, iż przepisy Pakietu Mobilności jedynie w sposób pośredni mają wpływ na konieczność zmiany systemu wynagradzania kierowców. Te bowiem wymuszają zmiany wynikające z rozwiązań przyjętych w zrewidowanej dyrektywie o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (dyrektywa (UE) 2018/957), która weszła w życie 30 lipca 2020 roku. Regulacje tam zawarte zaczną obowiązywać kierowców w transporcie międzynarodowym po 2 lutego 2022 roku. Powyższe oznacza, że od tego dnia polscy przedsiębiorcy, wykonując przewozy wewnątrz UE podlegające zasadom delegowania, będą musieli wypłacać kierowcom dodatek wyrównawczy do wynagrodzenia obowiązującego w danym państwie członkowskim UE, ale nie będą mogli – tak jak obecnie – zaliczyć do tego wynagrodzenia diet i ryczałtów za nocleg wypłacanych zgodnie z krajowymi regulacjami. To z kolei będzie oznaczało znaczący wzrost kosztów przewoźników wykonujących tego rodzaju przewozy drogowe. Dlatego też m.in. z tego powodu, zmiany w krajowych przepisach dotyczących podróży służbowych kierowców są niezbędne. Od kilku miesięcy środowisko przewoźników czeka na rządowe propozycje możliwych wariantów rozwiązań tak poważnego problemu przed którym stoi branża transportowa. Przygotowanie przedsiębiorców do tak poważnych zmian wymaga czasu, przeprowadzenia dogłębnej analizy wszystkich możliwych wariantów rozwiązań. Tymczasem, po 7 miesiącach oczekiwań, otrzymaliśmy projekt zmian w ustawie o czasie pracy kierowców, który niewiele różni się od projektu przekazanego do konsultacji w 2017 r.! Powstaje zatem zasadnicze pytanie, dlaczego Ministerstwo Infrastruktury czekało tak długo z tym projektem i dlaczego nie przedstawiło żadnych alternatywnych rozwiązań, które niwelowałyby drastyczny wzrost kosztów przewoźników, które wynikają z projektowanych rozwiązań.

Dlaczego zmiana ustawy o czasie pracy kierowców, której projektowane zmiany dotyczą krajowych kwestii, znalazła się ze zmianą ustawy o transporcie drogowym, która ma charakter dostosowawczy do przepisów UE i bezpośrednim wdrożeniem przepisów Pakietu Mobilności?

Propozycje zmian do ustawy o transporcie drogowym, w większości stanowią o wdrożeniu przepisów unijnych. Ze zdziwieniem przyjęliśmy jednak propozycje zmian do załączników ustawy zawierających wykaz naruszeń wraz z kategorią oraz ustanawiających kary za te naruszenia.

W niektórych przypadkach wzrost kar nastąpił o 100% , a w przypadku zmiany zawartej w art. 1 pkt 32 lit. c), lp. 15, pkt 15.1 wzrost kary dla zarządzającego transportem za wykroczenie polegające na wykonywaniu przewozu drogowego bez ważnego aktualnego badania technicznego potwierdzającego jego zdadność do ruchu drogowego nastąpił z 200 zł do 2000 zł a za wykroczenie wykonywania przewozu pojazdem posiadającym usterkę lub usterki układu hamulcowego, połączeń układu kierowniczego, kół, opon, zawieszenia, podwozia lub innego wyposażenia, zakwalifikowane jako niebezpieczne z 500 zł do 3000zł. W uzasadnieniu do zmian w powyższym załączniku czytamy jedynie enigmatyczne zdanie, że *„zmiany w załącznikach do utd, dotyczące naruszeń z zakresu przepisów socjalnych kierowców w transporcie drogowym, a także stosowania tachografów i warunków technicznych pojazdu mają na celu dostosowanie wysokości kar pieniężnych za te naruszenia do kategoryzacji naruszeń w transporcie drogowym i zapewnienia adekwatności sankcji do rodzaju naruszenia prawa.”*. Tak drastyczny wzrost kary natomiast, w naszej ocenie, wymaga bardziej szczegółowego uzasadnienia.

Ponadto , po raz kolejny zwracamy uwagę, na kwestie karania dwóch lub kilku podmiotów za to samo naruszenie (w uwagach szczegółowych przedstawiamy przykład takiej sytuacji).

Za naruszenie polegające na wykorzystywaniu przez kierowcę w pojeździe lub w miejscu zakwaterowania niewyposażonym w odpowiednią infrastrukturę noclegową i sanitarną regularnego tygodniowego okresu odpoczynku lub dowolnego tygodniowego okresu odpoczynku trwającego ponad 45 godzin wykorzystywanego jako rekompensata za skrócone tygodniowe okresy odpoczynku, karane są trzy podmioty: przedsiębiorca karą 5000 zł, zarządzający transportem karą 2000 zł oraz sam kierowca karą 1000 zł. Przykładów takiego „potrójnego” karania za naruszenia w załącznikach do ustawy o transporcie drogowym można znaleźć kilka, kilkanaście przypadków. Już przy okazji poprzedniej nowelizacji ustawy ZMPD zgłaszało uwagi, podkreślające ten problem (nasze pisma w tej sprawie wysyłałismy do kierownictwa MI już od 2018 roku) i wnioskujące o rewizje załączników pod kątem analizy odpowiedzialności za poszczególne naruszenia podmiotów faktycznie za nie odpowiedzialnych. Niestety, jak do tej pory bezskutecznie, dlatego przy okazji tej nowelizacji ponawiamy nasz apel o weryfikację załączników do ustawy, a ze swej strony wyrażamy gotowość do współpracy.

Jedną z kluczowych zmian ujętych w projekcie *ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym i innych ustaw* są zmiany w ustawie o czasie pracy kierowców i wykreślenie z niej dwóch przepisów dotyczących problematyki podróży służbowych, co w połączeniu z dodaniem do ustawy nowego przepisu art. 21b oznacza, że kierowcy nie będą w ogóle odbywali podróży służbowych. Powyższe oznacza w praktyce konieczność całkowitej przebudowy siatki płac w firmach transportowych, gdyż zniknąć będą musiały powszechnie wypłacane diety i ryczałty za nocleg, które dotychczas stanowiły znaczącą część dochodu kierowców. W praktyce oznacza to konieczność dużego podwyższenia

wynagrodzeń zasadniczych kierowców, aby utrzymać dotychczasowy poziom wynagrodzeń netto. Oznacza to więc znaczący wzrost kosztów płacowych.

W uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy o czasie pracy kierowców czytamy, że niniejsze zmiany wdrażają wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r. – K11/15. Zgodnie z ww. wyrokiem art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców w związku z art. 775 § 2, 3 i 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej w zakresie w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że całość należności za podróż służbową kierowcy powinna być uregulowana w odrębnych przepisach, bez odsyłania do przepisów Kodeksu pracy: *„W ocenie Trybunału, uregulowanie należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem przez kierowców pracy w permanentnej podróży wymaga stworzenia odrębnych przepisów dla tej grupy pracowników, uwzględniających w sposób rzeczywisty specyfikę ich pracy.*

Mając na uwadze powyższe uważamy, że propozycja zmian do ustawy o czasie pracy kierowców nie wyczerpuje znamion wykonania wyroku TK ! Uważamy taki stan rzeczy za wysoce nieodpowiedzialny, w szczególności dlatego, że zmiany zawarte w ustawie o czasie pracy kierowców po pierwsze, jak już wspomnieliśmy, w żaden sposób nie mają powiązania z regulacjami unijnymi, po drugie wykreślając regulacje dotyczące podróży służbowej kierowców podczas wykonywania zadań służbowych nie przewidują żadnych innych alternatywnych rozwiązań!

Jak czytamy w Ocenie Skutków Regulacji zmiana przepisów powoduje zmianę modelu wynagradzania kierowców, z modelu podróży służbowej na rozliczenie na zasadach ogólnych co spowoduje wzrost rocznych kosztów dla pracodawców. Według wyliczeń prezentowanych przez resort *„**roczne koszty dla pracodawców związane z zatrudnieniem kierowców wzrosną o 14 123 694 000,00 PLN (wzrost o 38%) w stosunku do stanu obecnego.**”*

Przy tak drastycznym wzroście kosztów naturalnym wydawałoby się, że resort powinien przedstawić rozwiązania, które zniwelowałyby częściowo negatywne skutki finansowe wprowadzanych zmian.

Propozycje resortu z 2017 roku w zakresie zmian do ustawy o czasie pracy kierowców zawierały wprost odwołanie, że *do przychodu kierowcy wykonującego przewóz drogowy, w zakresie zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne oraz podstawy wymiaru podatku dochodowego od osób fizycznych, stosuje się odpowiednio przepisy odnoszące się do delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.*

Przyjęcie takiego rozwiązania oznaczałoby możliwość skorzystania z wyłączenia z podstawy wymiaru składek ZUS wynikającego z przepisu § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MPiPS z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1949 ze zm.). Zgodnie z ww. przepisem podstawa wymiaru składek nie stanowi część wynagrodzenia pracowników, których przychód jest wyższy niż przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców w wysokości równowartości diety przysługującej z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju, za każdy dzień pobytu, określonej w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży

służbowej poza granicami kraju, z tym zastrzeżeniem, że tak ustalony miesięczny przychód tych osób stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Zastosowanie powyższego rozwiązania pozwalałoby jednocześnie na zastosowanie zwolnienia podatkowego wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.). Zgodnie z powyższym przepisem wolna od podatku dochodowego jest część przychodów osób, o których mowa w art. 3 ust. 1 ww. ustawy (osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania na terytorium RP), przebywających czasowo za granicą i uzyskujących przychody ze stosunku pracy, za każdy dzień pobytu za granicą, w którym podatnik pozostawał w stosunku pracy w kwocie odpowiadającej 30% diety, określonej w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju.

Brak jasnych przepisów w tym względzie może skutkować tym, że przedsiębiorcy, chcąc skorzystać z powyższego rozwiązania aby choć w niewielkim stopniu złagodzić skutki finansowe wprowadzonych zmian, będą zmuszeni występować o indywidualne interpretacje podatkowe oraz składkowe, aby ich działań nie podważyły organy skarbowe oraz ZUS. Dotychczas bowiem stosowanie powyższego wyjątku nie było stosowane w praktyce rozliczeń płacy kierowców, zatem należy spodziewać się sporów sądowych na tym tle.

Mając na uwadze fakt ujęcia w projekcie nowelizacji wielu zmian nie związanych z jej głównym celem, a mających na celu doprecyzowanie niejasnych przepisów ustawy, jednocześnie postulujemy o uwzględnienie także innych zmian, których wprowadzenie ułatwiłoby zrozumienie niektórych instytucji.

Od początku obowiązywania ustawy o czasie pracy kierowców wątpliwości budzi sposób rozliczania dyżurów wynikających z przerw w prowadzeniu pojazdu. Otóż z art. 27 ust. 1 ustawy wynika, że okresy przerw w prowadzeniu pojazdu, o których mowa w art. 7 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 i w art. 7 ust. 1 i 2 Umowy AETR, zalicza się do czasu dyżuru, o którym mowa w art. 9. Przepis ten nie pozwala rozstrzygnąć, czy wynagrodzenie za czas takiego dyżuru powinno być wyliczone zgodnie z art. 9 ust. 5 czy art. 9 ust. 6 ustawy, a różnica jest znacząca, gdyż jest albo 100% albo 50% wynagrodzenia. W praktyce pracodawcy płacą za takie dyżury 50% wynagrodzenia przez analogię do art. 9 ust. 2 ustawy, aby zachować spójność rozliczenia wszystkich przerw, z jakich korzystają kierowcy w jednakowy sposób. Powyższe działanie nie ma jednak wprost oparcia w przepisie, gdyż art. 27 ust. 1 ustawy odsyła do art. 9 jako całości, a nie do konkretnych ustępów. Zatem w tym zakresie niezbędna wydaje się uszczegółowienie przepisów.

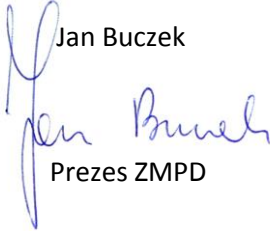
W art. 14 ust. 1 ustawy uregulowano instytucję dobowego odpoczynku, który nie może być w żadnym przypadku skrócony poniżej poziomu 11 godzin, co jest regulacją bardziej rygorystyczną w porównaniu z art. 132 K.p., który przewiduje możliwość naruszenia odpoczynku w przypadku awarii lub akcji ratowniczej, pod warunkiem udzielenia pracownikowi do końca okresu rozliczeniowego równoważnego okresu odpoczynku. Wydaje się, że również w przypadku kierowców niezbędnym byłoby uregulowanie możliwości skracania odpoczynku dobowego w ww. okolicznościach, warto więc rozważyć zmianę powyższego przepisu.

Na koniec uwag ogólnych zwracamy uwagę Pana Ministra na jeszcze jeden fakt, że przeszło 7 miesięczny czas oczekiwania na projekt, który ostatecznie przedłożono w okresie wakacyjnym, zdecydowanie negatywnie wpływa na jego pogłębioną analizę.

Uwagi szczegółowe do projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw.

Uwagi szczegółowe do poszczególnych zapisów proponowanych zmian legislacyjnych zawarto w specjalnym formularzu udostępnionym w tym celu, stanowiącym załącznik do niniejszego pisma.

Z poważaniem


Jan Buczek
Prezes ZMPD