



KANCELARIA SENATU

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI I KORESPONDENCJI

Warszawa, dnia 22 maja 2017 r.

BADK/DPK-133-14/17 MK  
P9-09/17

|           |  |
|-----------|--|
| Nr: 32805 | Data wpływu petycji 24 marca 2017 r.                   |
|           | Data sporządzenia informacji o petycji 16 maja 2017 r. |

## TRANSPORT

### TEMAT

**KOSZTY PRACODAWCÓW  
W ZWIĄZKU Z UŻYWANIEM POJAZDÓW PRYWATNYCH  
DO CELÓW SŁUŻBOWYCH**

**WNOSZĄCY PETYCJĘ:** petycja indywidualna

Robert Czyż.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJĘ:**

Autor petycji wyraził opinię, że zasady ustalania kosztów za eksploatację prywatnych pojazdów do celów służbowych i sposób dokonywania ich zwrotu powinny być uregulowane na poziomie ustawowym, a nie jak obecnie w rozporządzeniu. W związku z tym wnosi o zmianę art. 34a ust. 2 ustawy i nadanie mu następującego brzmienia: „Koszty używania pojazdów do celów służbowych pokrywa pracodawca według stawek za 1 kilometr przebiegu pojazdu, które nie mogą być wyższe niż:

- 1) dla samochodu osobowego:
  - a) o pojemności skokowej silnika do 900 cm<sup>3</sup> – 0,80 zł,
  - b) o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm<sup>3</sup> – 1,03 zł,
- 2) dla motocykla – 0,62 zł,
- 3) dla motoroweru – 0,51 zł.

Wnoszący petycję proponuje także dodanie w art. 34a ust. 3-5 o następującej treści:

– ust. 3: „Stawki określone w ust. 2 ustawy ulegają corocznej zmianie w stopniu odpowiadającym prognozowanemu średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ustalonym w ustawie budżetowej na dany rok. Zmiana następuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym została ogłoszona ustawa budżetowa na dany rok.”;

– ust. 4: „Minister właściwy do spraw transportu ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia stawki, o których mowa w ust. 2 na każdy rok z uwzględnieniem zasady określonej w ust. 3, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy.”;

– ust. 5: „Minister właściwy do spraw transportu określa, w drodze rozporządzenia, warunki ustalania oraz sposób dokonywania zwrotu kosztów używania pojazdów, o których mowa w ust. 1, uwzględniając rodzaj pojazdu mechanicznego, jego pojemność oraz limit kilometrów w zależności od liczby mieszkańców w danej gminie lub mieście, właściwych ze względu na miejsce zatrudnienia pracownika.”.

Zdaniem autora wprowadzenie zaproponowanych rozwiązań zagwarantuje pracownikom zwrot realnie ponoszonych przez nich kosztów eksploatacji pojazdów.

**STAN PRAWNY:**

**Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym** (Dz. U. z 2016 r. poz. 1907) w art. 34a ust. 1 stanowi, że na podstawie umów cywilnoprawnych mogą być używane do celów służbowych samochody osobowe, motocykle i motorowery niebędące własnością pracodawcy.

Warunki ustalania oraz sposób dokonywania zwrotu kosztów za używanie pojazdów do celów służbowych są określone w rozporządzeniu ministra transportu działającego w porozumieniu z ministrem finansów (art. 34a ust. 2).

**Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy** (Dz. U. z 2011 r., Nr 61, poz. 308).

Pracownik używający w celach służbowych do jazdy lokalnej: samochodu osobowego lub motocykla lub motoroweru niebędących własnością pracodawcy, może ubiegać się o zwrot poniesionych kosztów. Rozliczenie następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej, zawartej między pracodawcą a pracownikiem, na zasadach określonych w rozporządzeniu.

Należności przysługujące pracownikowi z tytułu używania pojazdu do celów służbowych poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy lub poza stałym miejscem jego pracy, określają przepisy w sprawie szczegółowych zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikowi z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju.

Koszty używania pojazdów prywatnych do celów służbowych pokrywa pracodawca według stawek za 1 kilometr przebiegu pojazdu, które nie mogą być wyższe niż:

- 1) dla samochodu osobowego:
  - a) o pojemności skokowej silnika do 900 cm<sup>3</sup> – 0,5214 zł,
  - b) o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm<sup>3</sup> – 0,8358 zł,
- 2) dla motocykla – 0,2302 zł,
- 3) dla motoroweru – 0,1382 zł.

Miesięczny limit kilometrów na jazdy lokalne ustala pracodawca. Limit zależy od liczby mieszkańców gminy lub miasta, w których pracownik jest zatrudniony, przy czym nie może przekroczyć:

- 300 km – gdy zaludnienie wynosi do 100 tys. mieszkańców,
- 500 km – ponad 100 tys. do 500 tys. mieszkańców,

– 700 km – ponad 500 tys. mieszkańców.

Przepisy dopuszczają podwyższenie limitu kilometrów dla pojazdów używanych do celów służbowych w służbie leśnej i służbie parków narodowych – do 1500 km oraz dla pojazdów używanych przez służby ratownicze i inne instytucje w sytuacji zagrożenia klęską żywiołową lub usuwania jej skutków albo skutków katastrofy ekologicznej – do 3000 km.

Zwrot kosztów następuje w formie miesięcznego ryczału. Ryczałt obliczany jest jako iloczyn stawki za 1 kilometr przebiegu i miesięcznego limitu przebiegu kilometrów na jazdy lokalne. Pracownik jest zobowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia o używaniu przez niego prywatnego pojazdu do celów służbowych w danym miesiącu. Oświadczenie powinno zawierać dane dotyczące pojazdu (pojemność silnika, marka, numer rejestracyjny) oraz określać ilość dni nieobecności pracownika w miejscu pracy w danym miesiącu z powodu choroby, urlopu, podróży służbowej lub innej nieobecności, a także liczbę dni, w których pracownik nie dysponował pojazdem do celów służbowych.

Kwota ryczału ulega zmniejszeniu o jedną dwudziestą drugą za każdy roboczy dzień nieobecności pracownika w miejscu pracy z powodu choroby, urlopu, podróży służbowej trwającej co najmniej 8 godzin lub innej nieobecności, a także za każdy dzień roboczy, w którym pracownik nie dysponował pojazdem do celów służbowych.

#### **PRACE LEGISLACYJNE:**

**Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym** (druk sejmowy nr 819) wpłynął do Sejmu 21 lipca 2016 r. i został skierowany do pierwszego czytania w Komisji Infrastruktury.

Projekt zawiera propozycję uregulowania na poziomie ustawowym sposobu ustalania oraz wysokości kosztów używania do celów służbowych pojazdów niebędących własnością pracodawcy. Intencją autorów projektu jest wskazanie minimalnych stawek za 1 kilometr przebiegu pojazdu, wyliczonych w oparciu o przeprowadzone analizy średnich jednostkowych kosztów eksploatacyjnych pojazdów oraz wprowadzenie do ustawy mechanizmu umożliwiającego coroczną waloryzację stawek zgodnie z prognozowanym średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych. Do kompetencji ministra transportu pozostawiono określenie sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania pojazdów prywatnych do celów służbowych.

Rada Ministrów 20 kwietnia 2017 r. przedstawiła stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy (druk sejmowy nr 819s). W opinii Rządu „zapropozowana waloryzacja stawek może wpłynąć na sferę gospodarczą (przedsiębiorców i pracowników), na jednostki sektora finansów publicznych, a także koszty ich funkcjonowania. Ponadto mechanizm

waloryzacji wysokości stawek spowoduje wzrost kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw i zwiększy dochody pracowników. Dodatkowo należy podkreślić, że ten element wynagrodzenia nie podlega oskładkowaniu, co może skutkować przekształceniem części płac właśnie w taką postać. Nadto mechanizm ten spowoduje zmniejszenie wpływów do budżetu państwa, a także wpłat na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Sytuacja ta będzie niekorzystna dla pracowników w związku ze zmniejszoną wysokością składki odprowadzanej na ubezpieczenie społeczne”.

Zdaniem Rady Ministrów, próba przerwania na pracodawcę kosztów użytkowania pojazdów, w tym kosztów ubezpieczenia i serwisowania pojazdów czy kosztów wynikających z utraty wartości pojazdów jest nieuzasadniona.

W ocenie rządu projekt wymaga dopracowania pod względem legislacyjnym. W sytuacji, gdy prace nad projektem ustawy będą kontynuowane, rząd proponuje zmianę obowiązujących przepisów ustawy jedynie w zakresie doprecyzowania istniejącego w ustawie przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia w taki sposób, aby obejmował on parametry właściwe zarówno dla pojazdów silnikowych jak i elektrycznych.

#### **DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

**Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 13 listopada 2013 r.**, sygn. akt I PK 94/13, zajął stanowisko, że nie ulega wątpliwości, iż stronami umowy cywilnoprawnej dotyczącej używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy – są pracodawca i pracownik, a więc umowa taka pozostaje w ścisłym związku z umową o pracę. Potrzeba zawierania takich umów wynika w szczególności stąd, że jednym z wielu obowiązków ciążących na pracodawcy jest konieczność ponoszenia wszelkich kosztów związanych z pracą i ta powinność nie może być przerzucona na pracownika (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2006 r., II PK 94/06). Z tego powodu jest możliwe żądanie przez pracownika zwrotu kosztów realnie przez niego poniesionych w interesie pracodawcy, nawet jeśli byłyby one wyższe niż stawki określone w rozporządzeniu.

Zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym przysługujący pracownikowi na podstawie umowy cywilnoprawnej zwrot kosztów używania prywatnego pojazdu do celów służbowych, jest traktowany w rozumieniu przepisów podatkowych jako przychód związany ze stosunkiem pracy (wyrok WSA w Poznaniu z 15 lutego 2008 r., sygn. akt I SA/Po 1116/07). Prowadzi to do wniosku, że odrębna „umowa cywilnoprawna” dotycząca zwrotu kosztów używania prywatnego pojazdu pracownika stanowi w istocie uzupełnienie uzgodnionych warunków zatrudnienia i płacy. W tym sensie „umowę cywilnoprawną” należy

traktować jako klauzulę autonomiczną umowy o pracę (podobnie jak "odrębną" umowę o zakazie konkurencji – art. 101<sup>1</sup>-101<sup>3</sup> kodeksu pracy).

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 15 lutego 2008 r.**, sygn. akt I SA/Po 116/07 orzekł, że z ust. 1 art. 34a ustawy o transporcie drogowym, nie wynika wprost (bezpośrednio) obowiązek ponoszenia kosztów z tytułu używania prywatnych pojazdów do celów służbowych, ani możliwość przyznania prawa do zwrotu kosztów. Przywołany przepis mówi bowiem wyłącznie o generalnej możliwości używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów na podstawie umów cywilnoprawnych. Z kolei ust. 2 art. 34a zawiera wyłącznie delegację ustawową dla właściwego ministra do określania warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania ww. pojazdów.

Zdaniem składu orzekającego, zupełnie inna sytuacja zachodzi w przypadku zwolnień przewidzianych w art. 46a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach oraz art. 6a ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”. Przywołane artykuły wprost przewidują możliwość przyznania prawa do zwrotu kosztów związanych z używaniem tych pojazdów, przy czym bezpośrednio stosowania wynika z identycznego w obu przypadkach sformułowania **„może być przyznane prawo do zwrotu kosztów związanych z używaniem tych pojazdów – do wysokości miesięcznego ryczałtu pieniężnego lub do wysokości nieprzekraczającej stawek za 1 kilometr przebiegu pojazdu**, określonych w odrębnych przepisach wydanych przez właściwego ministra, jeżeli przebieg pojazdu, z wyłączeniem ryczałtu pieniężnego, jest udokumentowany w ewidencji pojazdu prowadzonej przez pracownika”.

Podobnie w art. 121 ust. 3c ustawy o pomocy społecznej wprost przewidziano, iż pracownikowi socjalnemu (...) przysługuje zwrot kosztów przejazdów z miejsca pracy do miejsc wykonywania przez niego czynności zawodowych.

Przyznanie zwrotu kosztów pracownikowi za używanie pojazdu do celów służbowych nie jest równoznaczne ze zwolnieniem podatkowym tego przychodu. Zwrot tych kosztów w przypadkach, w których taka możliwość lub obowiązek nie wynikają wprost z przepisu ustawy jest możliwy, jednak winien być traktowany – zgodnie z art. 12 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – jako przychód związany ze stosunkiem pracy.

Zarówno art. 46a ustawy o lasach jak i art. 6a ustawy o Poczcie Polskiej zostały dodane ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw. Zmiany te były konsekwencją interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich, która przyczynił się do przywrócenia zwolnienia od opodatkowania

kosztów za używanie pojazdów prywatnych dla dwóch grup zawodowych tj. listonoszy i pracowników Służby Leśnej.

**Posłowie Andrzej Kobylarz, Jarosław Porwich, Barbara Chrobak i Piotr Liroy-Marzec w 2016 r. wnieśli interpelację nr 3837 do ministra infrastruktury i budownictwa w sprawie urealnienia stawki za korzystanie z samochodu prywatnego używanego do celów służbowych.**

Posłowie zwrócili uwagę na podnoszony przez przedstawicieli różnych branż problem niedoszacowania rzeczywistych kosztów ponoszonych w związku z wykorzystywaniem aut do celów służbowych. Nie zgadzają się oni z argumentacją Ministerstwa Finansów, że brak urealnienia stawek wynika z ewentualnych zwiększonych kosztów, jakie poniosłyby w tym przypadku przedsiębiorstwa. Ich zdaniem nie można pozwolić na sytuację, w której kosztem pracowników, dba się o interes prywatnych podmiotów. Posłowie zwrócili się do ministra o pilne podjęcie prac nad urzeczywistnieniem stawek tzw. kilometrówek, wskazując, że w tym celu niezbędne jest zbadanie rzeczywistych kosztów jakie ponoszą użytkownicy pojazdów.

**W odpowiedzi na interpelację** Jerzy Szmit podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa potwierdził, że do Ministerstwa napływają sygnały dotyczące potrzeby podwyższenia kwoty tzw. kilometrówek i zapewnił, że postulaty kierowane przez różne grupy zawodowe zostały poddane szczegółowej analizie.

Zdaniem Jerzego Szmita przed rozpoczęciem prac legislacyjnych w tym zakresie konieczne jest dokonanie oceny, w jakim stopniu zwiększenie stawek może wpłynąć na stan finansów publicznych. W tej kwestii niezbędna jest opinia Ministra Finansów co do wpływu ewentualnych zmian stawek na dochody i wydatki dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Podjęcie ewentualnych prac nad zmianą stawek za używanie pojazdów prywatnych do celów służbowych zależy od oceny Ministra Finansów w związku z uwarunkowaniami wynikającymi ze stanu finansów publicznych.

**W Sejmie VIII kadencji prowadzono prace nad petycją** (Nr BKSP-145-101/16) o tej samej treści, wniesioną 5 sierpnia 2016 r. przez Roberta Czyżę, w sprawie zmiany ustawy o transporcie drogowym.

Komisja do Spraw Petycji zasięgnęła opinii Biura Analiz Sejmowych o petycji i przeprowadziła dyskusję, w której posłowie podzielili postulaty autora petycji. Uznali, że koszty użytkowania pojazdów powinny być przynajmniej raz w roku analizowane i weryfikowane. Natomiast mechanizm weryfikacji stawek powinien uwzględniać koszty związane z utrzymaniem i eksploatacją pojazdu (koszt paliwa, ubezpieczenia, przeglądów, napraw i amortyzacji), które są zmienne i w różnym stopniu wpływają na ponoszone przez

pracownika wydatki.

Ostatecznie Komisja do Spraw Petycji uchwaliła dezyderat nr 22 z 7 marca 2017 r. w sprawie ustalania wysokości kosztów użytkowania do celów służbowych pojazdów niebędących własnością pracodawcy, który skierowała do Prezesa Rady Ministrów. W dezyderacie zawarte zostały następujące pytania:

– Czy rząd pracuje nad kwestią podwyższenia stawki kosztów używania do celów służbowych pojazdów niebędących własnością pracodawcy?

– Czy prowadzone są prace w zakresie zmiany sposobu ustalania wysokości kosztów używania do celów służbowych pojazdów niebędących własnością pracodawcy?

– Jaki byłby koszt dla budżetu samorządów i przedsiębiorstw (w szczególności Poczty Polskiej oraz Lasów Państwowych) dostosowania omawianych stawek do poziomu wzrostu kosztów eksploatacji pojazdów z uwzględnieniem okresu od 2007 r.?

– Jakie jest stanowisko rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym (druk sejmowy nr 819)?

– W jaki sposób zostały wyliczone obecnie obowiązujące stawki za 1 km przebiegu pojazdu?

– Jak zmieniły się na przestrzeni 10 lat elementy uwzględnione przy ustalaniu wysokości stawek za km przebiegu pojazdu?

Komisja do Spraw Petycji oczekuje na odpowiedź rządu na pytania sformułowane w dezyderacie.

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

Obecnie warunki ustalania i sposób dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy uregulowane są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. Stawki nie były zmieniane (podwyższane) od 2007 r., w związku z tym pracownicy nie uzyskują zwrotu rzeczywiście ponoszonych kosztów eksploatacji. Brakuje też mechanizmu waloryzacji tych stawek na dany rok.

Problem podniesiony przez autora petycji, na przestrzeni ostatnich kilku lat był przedmiotem orzeczeń sądowych oraz licznych interpelacji poselskich kierowanych do ministra infrastruktury oraz ministra finansów. Zdaniem Ministra Finansów (pismo do Marszałka Sejmu z 4 kwietnia 2016 r.) „tylko na przykładzie Poczty Polskiej S.A. można oszacować, że podwyższenie stawek o 10% spowodowałoby zwiększenie kosztów o 15 mln zł, natomiast stawki wyższe o 20% generowałyby koszty wyższe o około 30 mln zł. Przełożyłoby to się w negatywny sposób na płynność finansową Poczty Polskiej S.A., wzrost



stawki mogłyby oznaczać konieczność pozyskania alternatywnego finansowania, co dodatkowo obciążałoby Spółkę.”

W innym stanowisku Ministra Finansów, odpowiedzi na interpelację nr 26777 (VII kadencja Sejmu), stwierdza się że: „wprowadzenie podwyżek stawek spowoduje wzrost kosztów podatkowych w podatku dochodowym od osób prawnych i podatku dochodowym od osób fizycznych, a w konsekwencji doprowadzi do istotnych uszczupień w budżecie państwa i negatywnie wpłynie na dochody jednostek samorządu terytorialnego partycypujących we wpływach z tytułu podatków dochodowych.”

Ponadto w lipcu 2016 r. grupa posłów Klubu Parlamentarnego Kukiz'15 wniosła do Marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym dotyczący problemu opisanego w petycji, czyli podwyższenia stawek tzw. kilometrówki. Projekt jest przedmiotem prac Sejmowej Komisji Infrastruktury, 20 kwietnia 2017 r. został negatywnie zaopiniowany przez rząd (por. str. 4-5). Zdaniem Rządu rozwiązania zawarte w projekcie zmierzają do nieuzasadnionego przerwania kosztów użytkowania pojazdów – w tym kosztów ubezpieczenia i serwisowania oraz kosztów wynikających z utraty wartości pojazdów – na pracodawcę. Ponadto, w ocenie rządu mechanizm waloryzacji stawek za 1 km przebiegu wpłynąłby negatywnie na sferę gospodarczą oraz jednostki sektora finansów publicznych i koszty ich funkcjonowania.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

  
Danuta Antoszkiewicz