



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Sposób implementacji
przepisów
Pakietu Mobilności
oraz jego wpływ
na wyniki finansowe
i konkurencyjność
polskich firm
transportu
międzynarodowego
rzeczy na rynku UE

Opinie
i ekspertyzy

OE-487

WARSZAWA 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinii odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
grudzień 2023

dr Daniel Dąbrowski
Wydział Prawa i Administracji
dr inż. Damian Bonk
dr Agnieszka Gozdek
dr Sylwia Kowalska
dr hab. Tomasz Kwarciński, prof. US
Instytut Zarządzania
Uniwersytet Szczeciński

Sposób implementacji przepisów Pakietu Mobilności oraz jego wpływ na wyniki finansowe i konkurencyjność polskich firm transportu międzynarodowego rzeczy na rynku UE

1. Wprowadzenie

Polskim przewoźnikom transportu drogowego, szczególnie od momentu akcesji Polski do UE, udało się zbudować silną pozycję na wspólnym rynku usług przewozów ładunków. Wpływ na to miało wiele czynników, mających zarówno charakter zewnętrzny, jak i wewnętrzny. Do głównych należy zaliczyć liberalizację dostępu do rynku usług transportu ciężarowego, postępujące procesy integracyjne w Europie, a także przedsiębiorczość polskich przewoźników transportu ciężarowego.

Miarą sukcesu, jaki odniosły polskie przedsiębiorstwa, może być osiągnięty udział w międzynarodowych przewozach ładunków transportem samochodowym. W momencie wejścia Polski do UE (2004 r.) wielkość przewozów ładunków realizowanych przez polskich przewoźników na obszarze Wspólnoty, wynosiła niespełna 90 mln ton, przy czym dominowały przewozy dwustronne (bilateralne). W kolejnych latach wielkości przewozów ładunków rosły, przy jednoczesnej zmianie w strukturze przewozów, polegającej na wzroście udziału przewozów kabotażowych¹ i *cross trade*². Wartościową miarą odzwierciedlają-

1 Kabotaż – transport towarów w obrębie jednego kraju, innego niż ten, w którym przewoźnik ma zarejestrowaną siedzibę.

2 *Cross trade* jest to przewóz ładunków pomiędzy dwoma krajami, w których przewoźnik nie ma zarejestrowanej siedziby.

cą rosnącą konkurencyjność polskich przewoźników na rynku usług transportowych jest udział polskich przedsiębiorstw transportowych w przewozach ładunków uwzględniający odległość przewozu (praca przewozowa w tonokilometrach, tkm). Kształtowanie tego miernika w latach 2020-2022 przedstawiono w tabeli 1. Rok 2020 to czas, kiedy zaczęły obowiązywać pierwsze regulacje związane z Pakietem Mobilności.

Tabela 1. Przewozy ładunków międzynarodowym transportem ciężarowym w UE oraz Polsce w latach 2020-2022 (w mln tkm)

Wyszczególnienie		Unia Europejska	Polska	Udział polskich przewoźników w przewozach UE
2020	Łącznie	1 803 563	354 927	19,7%
	Krajowe	1 108 293	123 819	11,0%
	Międzynarodowe	446 979	134 226	30,0%
	Cross trade	196 716	73 596	37,4%
	Kabotażowe	51 574	23 238	47,1%
2021	Łącznie	1 921 179	379 820	19,8%
	Krajowe	1 178 069	134 730	11,8%
	Międzynarodowe	483 400	145 824	30,2%
	Cross trade	204 681	74 384	36,3%
	Kabotażowe	55 030	24 882	45,2%
2022	Łącznie	1 920 249	385 089	20,1%
	Krajowe	1 177 456	140 032	11,9%
	Międzynarodowe	488 255	145 588	29,8%
	Cross trade	204 429	77 718	38,0%
	Kabotażowe	50 108	21 751	43,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>)

W 2022 roku przewozy ładunków w skali UE wyniosły **1 920 mld tkm** z czego ponad 20% wykonywanych było przez polskie przedsiębiorstwa transportowe. Wielkość tych przewozów w 2022 roku była na zbliżonym poziomie do tego, który odnotowano w roku 2021. Natomiast widoczna jest różnica pomiędzy 2021 a 2020 rokiem. Tu odnotowano wzrost łącznych przewozów w UE o 6,5%. Należy jednak zauważyć, że w 2020 r. wystąpiły komplikacje, które wpłynęły na wielkość przewozów transportem drogowym. W związku z pandemią COVID-19 państwa wprowadzały liczne bariery i utrudnienia w funkcjonowaniu m.in. przewozów ładunków. Szczególnie trudny dla transportu ciężarowego był II kwartał 2020 r., kiedy to w przewozach transportem samochodowym dominował segment przewozów krajowych. Ogólnie można ocenić, że w analizowanym okresie rynek przewozów funkcjonował stabilnie. We wszystkich trzech latach przewozy międzynarodowe mają większy wolumen niż przewozy krajowe. Zgodnie z danymi przedstawionymi w tabeli 1, przewozy międzynarodowe stanowią ok. ¼ ogółu przewozów w UE. Można przyjąć, że Pakiet Mobilności sprzyja, z różnych względów, krajowym przewoźnikom. Przewozy *cross trade* oraz kabotażowe, istotne z punktu widzenia niniejszej ekspertyzy z uwagi na fakt, że podlegają przepisom o delegowaniu, również miały tendencję rosnącą. Przy czym szczyt przewozów w tych segmentach przypadł na rok 2021.

Poza wysokim udziałem (ok. 20%) polskiego transportu ciężarowego w całkowitej liczbie wykonanej pracy przewozowej (towarowej) w Europie, duży jest również udział przewoźników niemieckich (ok. 15%) oraz hiszpańskich (ok. 14%). Warto podkreślić, że ponad 60% przewozów wykonywanych przez polskich przewoźników przypada na transport międzynarodowy. Należy również odnotować wysoki udział pracy przewozowej w zakresie przewozów *cross trade* oraz kabotażowych, który kształtował się odpowiednio na poziomie średnio ok. 37% oraz 44%. Widoczny jest spadek udziału w przewozach kabotażowych, co jest wynikiem ogólnego spadku tego rodzaju przewozów w skali UE, jednak można to również łączyć z wprowadzeniem Pakietu Mobilności.

Pakiet Mobilności to zbiorcza nazwa odnosząca się do czterech aktów prawnych przyjętych przez Radę Unii Europejskiej oraz Parlament Europejski w dniu 15 lipca 2020 r., odnoszących się do niektórych zasad wykonywania przewozów międzynarodowych. Obejmuje on następujące akty prawne:

- 1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1057 z dnia 15 lipca 2020 r. ustanawiającą przepisy szczególne w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE

dotyczących delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego oraz zmieniającą dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania przepisów oraz rozporządzenie (UE) nr 1024/2012³;

- 2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1054 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające 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 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów⁴;
- 3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym⁵;
- 4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1056 z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie elektronicznych informacji dotyczących transportu towarowego⁶.

Termin „Pakiet Mobilności” nie jest używany w tekstach aktów prawnych, jest jednak powszechnie stosowany przez instytucje UE, a w ślad za nimi w nauce i publicystyce w odniesieniu do wymienionych aktów prawnych. Obejmuje on m.in. takie obszary jak: czas pracy i odpoczynku kierowców, wynagrodzenie oraz zasady delegowania kierowców w przewozach międzynarodowych. Właśnie problem wynagrodzeń stanowi obecnie największe wyzwanie dla polskich przewoźników. Pierwsze rozwiązania mające na celu wdrażanie Pakietu Mobilności spotkały się ze stanowczym sprzeciwem wielu krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Sprzeciw ten argumentowany był zmianami, które w założeniu miały zmniejszyć konkurencyjność przewoźników z krajów, gdzie zarobki kierowców były niższe niż w krajach Zachodu, co pozwalało na uzyskanie przewagi konkurencyjnej przewoźnikom z takich krajów jak Węgry, Polska, Litwa, Bułgaria czy Rumunia względem ich odpowiedników w zachodnich krajach jak Niemcy, Francja czy Włochy. Ze względu na niższy koszt osobowy kierowców, przy wykonywaniu przewozów międzynarodowych i kabotażowych możliwe było oferowanie

3 Dz.U. UE L 249 z dnia 31.7.2020, s. 49-65, zwana dalej dyrektywą 2020/1057.

4 Dz.U. UE L 249 z dnia 31.7.2020, s. 1-16, zwane dalej rozporządzeniem 2020/1054.

5 Dz.U. UE L 249 z dnia 31.7.2020, s. 17-32, zwane dalej rozporządzeniem 2020/1055.

6 Dz.U. UE L 249 z dnia 31.7.2020, s. 33-48, zwane dalej rozporządzeniem 2020/1056.

przez przewoźników z krajów Europy Środkowej oraz Wschodniej niższych stawek za km niż w przypadku przewoźników z krajów, w których przewozy te się odbywały. Ostatecznie Pakiet Mobilności został przyjęty przez Radę mimo sprzeciwu 1/3 państw członkowskich, a następnie przegłosowany przez Parlament Europejski.

W kontrze do krajów Europy Zachodniej, rolę przewodnika narastających protestów przyjęły Węgry, argumentując wspólny sprzeciw stwierdzeniem „że przepisy [Pakietu Mobilności] są sprzeczne z zasadą swobodnego przepływu osób, towarów i usług, a także ograniczają działanie jednolitego rynku, wprowadzając protekcyjnistyczne środki.”⁷ W krótkim czasie powstała inicjatywa złożenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dotyczącej Pakietu Mobilności. Do węgierskiej skargi z czasem przyłączały się następne kraje UE, takie jak: Cypr, Estonia, Bułgaria, Litwa, Łotwa, Malta, Rumunia i Polska. W październiku roku 2020 polska Rada Ministrów przyjęła uchwałę o sprzeciwie wobec aktów prawnych tworzących Pakiet Mobilności, by w następnym, formalnym kroku, przygotować skargi dotyczące trzech aktów prawnych, wchodzących w skład Pakietu. Na wniosek ówczesnego ministra infrastruktury Andrzeja Adamczyka 26 października 2020 r. skargi te zostały złożone. W dniu 14 listopada 2023 r. rzecznik generalny przedstawił ogólną opinię oraz wnioski dotyczące działań kwestionujących Pakiet Mobilności. Rzecznik generalny zaproponował TSUE częściowe uchylenie obowiązku powrotu pojazdów do baz eksploatacyjnych co 8 tygodni i jednocześnie oddalenie pozostałych skarg kwestionujących nowe zasady Pakietu Mobilności dotyczące czasu jazdy, odpoczynku oraz delegowania kierowców⁸. Wyrok Trybunału zostanie prawdopodobnie wydany wiosną 2024 r., jednak zazwyczaj Trybunał podziela opinię rzecznika generalnego, co prowadzi do wniosku, że przepisy Pakietu zostaną utrzymane w mocy, z wyjątkiem regulacji dotyczącej powrotu pojazdów do bazy. Z punktu widzenia krajów kontestujących rozwiązania Pakietu Mobilności istotnym jest gruntowne zbadanie i analiza kwestii jego implementacji do prawa krajowego oraz wpływu na rynek przewozów krajowych oraz europejskich.

7 *Pakiet Mobilności do unijnego Trybunału. Jest skarga kilku krajów, w tym Polski* (źródło PAP), <https://forsal.pl>, opublikowano: 26.10.2020, (dostęp z dnia 15.10.2023).

8 *Unijny Pakiet Mobilności. W jednej sprawie rzecznik TSUE przyznał Polsce rację*, Rzeczpospolita z dnia 15 listopada 2023 r. <https://www.rp.pl/transport/art39402-841-unijny-pakiet-mobilnosci-w-jednej-sprawie-rzecznik-tsue-przyznal-polsce-racje> (dostęp z dnia 17.11.2023).

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wpływu wprowadzenia Pakietu Mobilności na funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw transportu ciężarowego na rynku UE. Tak postawiony cel ma swoje odzwierciedlenie w strukturze opracowania, które obejmuje przedstawienie genezy wprowadzenia Pakietu Mobilności, analizę oraz implementację Pakietu Mobilności w Polsce oraz wybranych krajach UE, ekonomiczne aspekty wdrożenia Pakietu Mobilności oraz rekomendacje, które zasadniczo mają służyć ocenie możliwości poprawy konkurencyjności polskich przewoźników transportu samochodowego. W opracowaniu poza Polską, uwzględniono takie państwa jak: Niemcy, Czechy, Słowację, Litwę, Bułgarię oraz Rumunię.

2. Geneza oraz etapy wprowadzania Pakietu Mobilności

Pakiet Mobilności tworzą przepisy, które obowiązują na terytorium Unii Europejskiej. Mają one istotny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw międzynarodowego transportu drogowego. Regulują zarówno przewozy pasażerskie, jak i ładunków w transporcie międzynarodowym. Z uwagi na przyjęty temat opracowania, prezentowane informacje uwzględniają przewozy ładunków (rzeczy).

Na wstępie należy zaznaczyć, że wprowadzony w 2020 r. na obszarze Unii Europejskiej Pakiet Mobilności modyfikuje oraz uzupełnia już obowiązujące akty prawne dotyczące transportu drogowego⁹. W szczególności odnoszą się one do warunków pracy kierowców oraz regulują funkcjonowanie rynku usług transportowych. W tej grupie warto wyróżnić:

1. Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85¹⁰;
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne

⁹ Przepisy w tym zakresie były ustanawiane w ramach Wspólnot Europejskich już od lat 80. ubiegłego wieku.

¹⁰ Dz.U. UE L 102 z dnia 11.4.2006, s. 1-14, zwane dalej rozporządzeniem 561/2006.

- zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające Dyrektywę Rady 96/26/WE¹¹;
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych¹²;
 4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE („rozporządzenie w sprawie IMI”)¹³;
 5. Rozporządzenie (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym¹⁴.

Niezależnie od uregulowań przyjętych na poziomie UE, w drugiej dekadzie XXI wieku niektóre państwa członkowskie, wprowadzały własne przepisy związane przede wszystkim z płacą minimalną oraz delegowaniem pracowników. Przepisy te odnosiły się również do kierowców. Poniżej w ujęciu syntetycznym przedstawiono ich analizę dla wybranych państw.

Niemcy wprowadziły przepisy dotyczące minimalnego wynagrodzenia za pracę ustawą o płacy minimalnej (*Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns*, MiLoG). Została ona przyjęta w sierpniu 2014 r. i zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2015 r. Przepisy tej ustawy nie dotyczyły osób samodzielnie prowadzących działalność transportową (jednoosobowe firmy świadczące usługi własnym środkiem transportu). Wynagrodzenie minimalne brutto na terytorium Niemiec ustalono na 8,5 EUR/godz.¹⁵ W przeciwieństwie np. do Francji, Niemiecki Urząd Celny zaakceptował możliwość wliczania do płacy minimalnej diet oraz ryczałtu noclegowego zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów Niemiec. Przepisy od początku zobowiązały firmy zagraniczne, które prowadziły działalność na terenie Niemiec, do wypłacania pensji minimalnej. W tym celu początkowo zgłoszenia kierowców wykonujących przewozy w Niemczech dokonywano faksem, a od 2017 r. przez platformę internetową¹⁶. Zgłoszeniu podlegali kierowcy wykonujący przewozy kabotażowe oraz międzynarodowe (załadunek, rozładunek w Niemczech). Zwolnione z tego obowiązku były przewozy tranzytowe.

11 Dz.U. UE. L 300 z dnia 14.11.2009, s. 5171, zwane dalej rozporządzeniem 1071/2009.

12 Dz.U. UE L 300 z dnia 14.11.2009, s. 7287, zwane dalej rozporządzeniem 1072/2009.

13 Dz.U. UE L 316 z dnia 14.11.2012, s. 111, zwane dalej rozporządzeniem 1024/2012.

14 Dz.U. UE L 60 z dnia 28.2.2014, s. 133, zwane dalej rozporządzeniem 165/2014.

15 Kolejna podwyżka planowana jest na 2024 r.

16 <https://www.meldeportal-mindestlohn.de> (dostęp z dnia 20.10.2023).

Obecnie zgłoszenia kierowców podlegających delegowaniu dokonuje się przez Urząd Celny.

W kwietniu 2016 r. został we **Francji** wydany dekret nr 2016-418 dotyczący delegowania pracowników w transporcie drogowym na terytorium Francji. Przepisy te weszły w życie 1 lipca 2016. Zgodnie z nimi, wszyscy zagraniczni przewoźnicy wykonujący przewozy na terytorium Francji muszą przestrzegać przepisów o płacy minimalnej dla pracowników delegowanych. Wysokość płacy minimalnej została ustalona na 9,76 EUR/godz. Uregulowania dotyczyły przewozów kabotażowych oraz dwustronnych (nie dotyczyły przewozów tranzytowych). Podkreślono jednocześnie, że żadne dodatki, np. koszty przejazdu, zakwaterowania czy wyżywienia, nie mogą zostać zaliczone do wynagrodzenia. Przedsiębiorcy spoza Francji zostali również zobowiązani do spełnienia szeregu obowiązków administracyjnych. Do głównych można zaliczyć:

- wystawienie zaświadczeń o delegowaniu (ważnych przez 6 miesięcy), sporządzonych w języku francuskim, przed pierwszym delegowaniem,
- wyznaczenie swojego reprezentanta na terytorium Francji. Do zadań reprezentanta należy między innymi kontakt ze służbami kontrolującymi oraz przechowywanie dokumentacji¹⁷.

W lipcu 2016 r. wydano we Francji kolejny dekret związany z delegowaniem (nr 2016-1044). Zmiany weszły w życie 1 stycznia 2017 r. W tym akcie prawnym uregulowano zagadnienia związane z cyfrowym przesyłaniem zgłoszeń i zaświadczeń o delegowaniu pracowników na terytorium Francji oraz przetwarzaniem danych osobowych znajdujących się w tych zgłoszeniach i zaświadczeniach. Dla przesyłania niezbędnych informacji stworzono odpowiednie formularze (deklaracje) oraz system SIPSI¹⁸. Obowiązek ten nie dotyczył osób prowadzących działalność na własny rachunek. Stworzenie i utrzymanie systemu SIPSI wymagało poniesienia kosztów, stąd w sierpniu 2016 r. wydano ustawę nr 2016-1088 w sprawie pracy, modernizacji dialogu społecznego i bezpieczeństwa przebiegu kariery zawodowej. Zgodnie z tą ustawą, każdy pracodawca ma obowiązek (art. 106) wnoszenia opłaty do wysokości 50 EUR za pracownika. Opłata przeznaczona jest na koszty utrzymania ww. systemu. Aktualnie wypełnienie zgłoszenia przez system SIPSI jest obowiązkowe dla wykonywania przewozów o dmc (dopuszczalna masa całkowita) do 3,5 t. Opłata będzie obowiązywać do 2026 r. Na ten rok

17 Dokumenty te muszą być również w pojeździe.

18 *Système d'Information sur l'État de la Politique de Sécurité Intérieure* (System Informacji o Stanie Polityki Bezpieczeństwa Wewnętrznego).

przewidziano wprowadzenie tachografów cyfrowych. Dla wykonywania przewozów pojazdami o dmc do 3,5 t nadal występuje konieczność posiadania przedstawicielstwa, wygenerowanie w wersji papierowej zgłoszenia i przekazanie go kierowcy, oraz posiadanie w pojeździe umowy o pracę. Co ważne, dokumenty te muszą być wypełnione w języku francuskim. Natomiast przedsiębiorstwa świadczące swoje usługi pojazdami o dmc powyżej 3,5 t przesyłają zgłoszenie przez system IMI¹⁹. Zostało to uregulowane w dekrete nr 2022-104 z dnia 1 lutego 2022 r. dotyczącym firm transportu lądowego delegujących pracowników kolejowych lub morskich na terytorium kraju. Brak posiadania reprezentanta oraz odpowiednich dokumentów w pojeździe skutkować może podczas kontroli karami w wysokości 750 EUR za brak zgłoszenia w SIPSI oraz 4000 EUR za brak reprezentanta oraz kompletnej dokumentacji. W przypadku recydywy nałożone kary mogą stanowić nawet dwukrotność kwoty pierwotnej²⁰.

Austria wprowadziła minimalną stawkę godzinową z dniem 1 stycznia 2017 na mocy ustawy o przeciwdziałaniu mobbingowi socjalnemu²¹. Stawka ta nie dotyczyła przewozów tranzytowych przez ten kraj. Płaca minimalna wahała się między 8,5 a 10 EUR za godzinę w zależności od tego, do której grupy został zaliczony kierowca wykonujący przewóz²². Podobnie jak w Niemczech i Francji, przed rozpoczęciem podróży należało wypełnić elektroniczne deklaracje związane z procedurą delegowania (formularz ZKO3). Kierowca może być przedstawicielem przedsiębiorstwa. W takim przypadku jego obowiązkiem jest posiadanie pełnej dokumentacji w języku niemieckim. Ustawa dotyczy przewozów kabotażowych oraz dwustronnych (do/z Austrii) z pominięciem przewozów tranzytowych.

Zdecydowanie mniejsze zmiany zaszły **we Włoszech**. Ograniczyły się one do obowiązku zgłoszenia pracowników delegowanych, co

19 *Internal market information system* (System wymiany informacji na rynku wewnętrznym Europejskiego Obszaru Gospodarczego).

20 Zgłoszenie w systemie SIPSI, Conseil d'Affaires Franco – Polonais, <https://www.groupepro.com/pl/nasze-uslugi/delegowanie-pracownikow/obsługa-branzy-budowlanej/zgłoszenie-w-systemie-sipsi>, (dostęp z dnia 15.11.2023).

21 Bundesgesetz, mit dem ein Gesetz zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping erlassen wird (Lohn und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz – LSD-BG) BGBl. I Nr. 44/2016.

22 Aktualne stawki płacy minimalnej na terenie Austrii określa dokument Kollektivvertrag für das Güterbeförderungsgewerbe. Dla przykładu, dla kierowcy pojazdu do 3,5 t jest to 1819,96 EUR, a dla kierowcy pojazdu ciężarowego z naczepą - 1889,16 EUR; <https://www.kollektivvertrag.at/kv/gueterbefoerderungsgewerbe-arb> (dostęp z dnia 25.10.2023).

ustanowiono dekretem z 17 czerwca 2016 r.²³, dotyczącym trybu przekazywania informacji o pracownikach delegowanych we Włoszech. Mniejszy zakres zmian jest również związany z tym, że Włochy jako jedno z nielicznych państw w UE nie wprowadziło płacy minimalnej.

Podsumowując, przesłanką dla przygotowania i wdrożenia przepisów wewnętrznych w niektórych państwach UE było przeświadczenie o niskiej skuteczności prawodawstwa unijnego. Stosunkowo dużym zaangażowaniem charakteryzowały się Niemcy oraz Francja. Państwa te uznały, że rodzimi przewoźnicy utracili przewagę konkurencyjną (ekonomiczną) wskutek niskich płac kierowców (szczególnie z państw Europy Środkowo-Wschodniej). Na podstawie wyżej wymienionych aktów prawnych (o płacy minimalnej oraz delegowaniu) wprowadzono obowiązek wynagradzania kierowców wykonujących przewozy według stawek właściwych dla terytorium tych państw. Poza kwestiami finansowymi, w państwach tych wprowadzono inne ograniczenia o charakterze administracyjno-ewidencyjnym, których naruszenie wiąże się z karami.

Implementację przepisów Pakietu Mobilności rozłożono na kilka lat. W dalszej części opracowania przedstawiono etapy jego wdrażania:

- 1. W pierwszym etapie** (sierpień 2020 r.) weszły w życie przepisy dotyczące odpoczynku tygodniowego kierowcy, czasu pracy kierowcy, przedłużenia czasu jazdy oraz powrotu do bazy.
- 2. W drugim etapie** (2022 r.) weszły w życie zmiany dotyczące wynagrodzenia kierowców (przy przewozach kabotażowych i *cross trade*), dokonywania wpisów w tachografach związanych z przekraczaniem granicy, zgłoszenia do europejskiego systemu delegowanych kierowców (system IMI), zjazdów do bazy eksploatacyjnej oraz minimalnej wielkości bazy przedsiębiorstw transportu samochodowego.
- 3. W trzecim etapie** (2023 r.) weszły w życie regulacje dotyczące minimalnej liczby miejsc w bazie eksploatacyjnej i jej wyposażenia w odpowiednie urządzenia. Baza musi zapewnić odpowiednią liczbę miejsc postojowych (w tym momencie liczba miejsc postojowych musi odpowiadać 1/3 liczby pojazdów zgłoszonych do licencji).

Inna regulacja prawna, która weszła w 2023 r., dotyczy przekazywania informacji o pracownikach przedsiębiorstwa. Regulacja ta dotyczy przewoźników, którzy mają wydane zezwolenia na wykonywanie przewozów międzynarodowych.

23 Dekret 136/2016 z dnia 17 czerwca 2016 r.

Informacja dotyczy liczby zatrudnionych w przedsiębiorstwie osób (w tym kierowców) oraz średniej arytmetycznej zatrudnionych kierowców.

4. **W kolejnych latach** (2025 r.) w życie wejdzie obowiązek wymiany tachografów na elektroniczne. Nowe (cyfrowe) będą pozwalały na automatyczną rejestrację przekraczania granicy, miejsca załadunku i rozładunku, a także rejestrowanie rodzaju przewozu.

3. Analiza pakietu mobilności

3.1. Informacje podstawowe

Na Pakiet Mobilności, jak wskazano wcześniej, składają się: jedna dyrektywa oraz trzy rozporządzenia. Przypomnieć należy, że tylko dyrektywa 2020/1057 wymaga transpozycji do prawa krajowego (implementacji), która powinna była nastąpić do dnia 2 lutego 2022 r. (art. 9 ust. 1 dyrektywy). Rozporządzenia są natomiast – zgodnie z ich istotą – stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Nierzadko jednak wymagają one wydania przepisów krajowych służących ich stosowaniu²⁴. Dotyczy to również rozporządzeń składających się na Pakiet Mobilności. W niniejszym opracowaniu termin „implementacja” stosowany jest w odniesieniu do wszystkich aktów prawnych tworzących Pakiet Mobilności, ze świadomością, że jest to rozszerzające zastosowanie tego terminu. W dalszej części pominięto analizę przepisów rozporządzenia 2020/1056 ze względu na fakt, że dotyczy ono kwestii technicznych, niewpływających w sposób bezpośredni na konkurencyjność przewoźników.

3.2. Analiza przepisów dyrektywy 2020/1057

Podstawowym celem dyrektywy 2020/1057 jest wprowadzenie regulacji dotyczącej delegowania kierowców, która ma charakter szczególny w stosunku do ogólnej regulacji wynikającej z dyrektywy 96/71/WE²⁵. Ta

24 Por. np. M. Baran (w:) S. Biernat, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. Tom 1. System Prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 980983.

25 Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. UE L 18 z dnia 21.1.1997, s. 16, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 05, Tom 002, s. 431436),

ostatnia dyrektywa, obowiązująca już od ponad 20 lat, służy harmonizacji zasad dotyczących przestrzegania minimalnych standardów socjalnych obowiązujących w danym państwie przez pracodawców delegujących swoich pracowników do tego państwa. Uchwalenie dyrektywy 96/71/WE było konsekwencją stosowania (jeszcze przed rozszerzeniem Unii Europejskiej w 2004 r. na kraje Europy Środkowej i Wschodniej) tzw. dumpingu socjalnego przez niektórych pracodawców z państw Wspólnoty o niższych standardach socjalnych, którzy korzystając ze swobody świadczenia usług delegowali w ramach tej swobody swoich pracowników do innych krajów, nie zapewniając im warunków przewidzianych w państwie przyjmującym. Warto przypomnieć, że jeszcze przed wejściem w życie dyrektywy 96/71/WE Trybunał Sprawiedliwości zaakceptował możliwość narzucania przez państwa przyjmujące miejscowych standardów socjalnych także w odniesieniu do pracowników delegowanych²⁶.

Kwestia stosowania dyrektywy 96/71/WE do kierowców w transporcie międzynarodowym była przez lata przedmiotem dyskusji. Jej relacjonowanie w tym miejscu²⁷ wydaje się zbędne. Ostatecznie o stosowaniu dyrektywy 96/71/WE przesądziła dyrektywa 2018/957²⁸. Zgodnie z postanowieniem art. 3 ust. 3 tej dyrektywy, ma ona „zastosowanie do sektora transportu drogowego od daty rozpoczęcia stosowania aktu ustawodawczego zmieniającego dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących egzekwowania prawa oraz ustanawiającego szczegółowe zasady w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze

zwana dalej dyrektywą 96/71/WE. Do polskiego porządku prawnego dyrektywa została implementowana ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. z 2021 r. poz. 1140 z późn. zm.), zwaną dalej ustawą o delegowaniu pracowników lub u.d.p. Przed wejściem w życie tej ustawy przepisy implementujące dyrektywę zawarte były w Kodeksie pracy.

26 Szczególne znaczenie w tym zakresie miał wyrok TSUE z dnia 27 marca 1990 r. w sprawie C-113/89, *Rush Portuguesa Lda v. Office national d’immigration*, EU:C:1990:142. Więcej na temat tego wyroku J. Grygutis, *Status prawny pracownika delegowanego na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2023, rozdział 1, §2.

27 Por. np. Commission Staff Working Document. Commission’s services report on the implementation of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services (COM(2006) 159 final); Bruksela, 4.4.2006 r., SEC(2006) 439. Patrz też J. Barcz, *Niemiecka ustawa o płacy minimalnej (Mindestlohngesetz) w świetle prawa Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 2015, Nr 11, s. 4-13.

28 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. UE L 173 z dnia 9.7.2018, s. 1624), zwana dalej dyrektywą 2018/957.

transportu drogowego”. Można zatem stwierdzić, że dopiero wejście w życie dyrektywy 2020/1057 aktywowało stosowanie dyrektywy 96/71/WE do delegowania kierowców²⁹. Reżim wynikający z dyrektywy 2020/1057 ma wprawdzie charakter szczególny, ale bazuje na rozwiązaniach przyjętych przez dyrektywę 96/71/WE. Z tego względu celowe jest skrótowe omówienie regulacji tej ostatniej dyrektywy.

3.2.1. Podstawowe zasady dyrektywy 96/71/WE

Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE stosuje się ją do przedsiębiorstw prowadzących działalność w państwie członkowskim, które w ramach świadczenia usług poza jego granicami delegują pracowników na terytorium innego państwa członkowskiego. W art. 1 ust. 3 dyrektywy 96/71/WE wyróżniono trzy typy delegowania:

1. delegowanie w ramach świadczonej usługi,
2. delegowanie w ramach grupy spółek,
3. delegowanie pracowników tymczasowych.

Pierwszy typ delegowania odnosi się do sytuacji, w której przedsiębiorstwo zawiera umowę o świadczenie usług w innym państwie członkowskim i w ramach tej umowy, w celu wykonania usług, deleguje swojego pracownika do tego innego państwa, natomiast stosunek pracy istnieje pomiędzy przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem w okresie delegowania. Istotne jest także, by pracownik pozostawał pod bezpośrednim kierownictwem przedsiębiorstwa delegującego. **W drugim przypadku** przedsiębiorstwo deleguje pracownika do zakładu albo przedsiębiorstwa należącego do grupy przedsiębiorców na terytorium państwa członkowskiego, a między przedsiębiorstwem delegującym i pracownikiem istnieje stosunek pracy w ciągu okresu delegowania. **Trzeci typ** obejmuje delegowanie pracowników przez przedsiębiorstwa pracy tymczasowej lub agencje pośrednictwa pracy. Niezależnie od tego, czy tego typu podmiot bezpośrednio wysłał pracownika tymczasowego do innego państwa członkowskiego, czy to pracodawca-użytkownik³⁰ dokonuje

29 Chociaż inne wnioski wynikają z wyroku TSUE z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie C-815/18, *Federatie Nederlandse Vakbeweging v. Van den Bosch Transporten BV i in.*, EU:C:2020:976, w którym Trybunał stwierdził, że dyrektywa znajdowała zastosowanie do pracowników sektora transportu drogowego już od chwili, gdy weszła w życie.

30 We wskazanej dyrektywie występuje sformułowanie „przedsiębiorstwo użytkownik” w polskich przepisach funkcjonuje natomiast odpowiadające mu określenie „pracodawca-użytkownik”.

delegacji, na potrzeby dyrektywy 96/71/WE pracownik jest uważany za delegowanego przez przedsiębiorstwo pracy tymczasowej lub agencję pośrednictwa pracy (art. 1 ust. 3 akapit 2 dyrektywy 96/71/WE).

Pracownikiem delegowanym, zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE, jest pracownik, który przez ograniczony okres wykonuje swoją pracę na terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo, w którym zwyczajowo pracuje. Sprecyzowano przy tym, że dla celów omawianej dyrektywy przyjmuje się definicję pracownika stosowaną w prawie państwa członkowskiego, na terytorium, którego pracownik jest delegowany. Zasadnicze znaczenie dla określenia obowiązków związanych z delegacją pracownika ma unormowanie art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE. Zgodnie z tym przepisem: „Państwa Członkowskie zapewniają, bez względu na to, jakie prawo ma zastosowanie do danego stosunku pracy, by przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 1 ust. 1, gwarantowały, w oparciu o zasadę równego traktowania, pracownikom, którzy zostali delegowani na ich terytorium, stosowanie warunków zatrudnienia obejmujących następujące zagadnienia, które w Państwie Członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, określane są przez:

- przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne i / lub
- umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z ust. 8:
 - maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku;
 - minimalny wymiar płatnego corocznego urlopu wypoczynkowego;
 - wynagrodzenie wraz ze stawką za godziny nadliczbowe; niniejszy punkt nie ma zastosowania do uzupełniających pracowniczych programów emerytalnych;
 - warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa pracy tymczasowej;
 - zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy;
 - środki ochronne w zakresie warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet bezpośrednio po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży;
 - równe traktowanie kobiet i mężczyzn, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji;
 - warunki zakwaterowania pracowników, w przypadku, gdy jest ono zapewniane przez pracodawcę pracownikom znajdującym się daleko od ich normalnego miejsca pracy;

- stawki dodatków lub zwrot wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania dla pracowników znajdujących się daleko od domu z powodów zawodowych”.

Dla celów niniejszej ekspertyzy zbędna jest szczegółowa analiza zacytowanego przepisu. Należy jednak zwrócić uwagę na szczególnie istotne zagadnienie sposobu określania wysokości wynagrodzenia pracownika delegowanego na potrzeby dyrektywy 96/71/WE. Kwestii tej dotyczy art. 3 ust. 7 zd. 2 i 3 dyrektywy 96/71/WE³¹, o następującym brzmieniu: „Dodatki z tytułu delegowania uznaje się za część wynagrodzenia, chyba że są wypłacane jako zwrot wydatków faktycznie poniesionych w związku z delegowaniem, takich jak koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania. Pracodawca, bez uszczerbku dla ust. 1 pkt 1 lit. h), dokonuje zwrotu takich wydatków pracownikowi delegowanemu zgodnie z krajowym ustawodawstwem i/lub praktyką mającymi zastosowanie do danego stosunku pracy.”

W przypadku, gdy warunki zatrudnienia mające zastosowanie do stosunku pracy nie określają, czy i które składniki dodatku z tytułu delegowania są wypłacane w formie zwrotu wydatków faktycznie poniesionych w związku z delegowaniem, a które są częścią wynagrodzenia, uznaje się, że cały dodatek jest wypłacany w formie zwrotu wydatków. Z przepisem tym koresponduje motyw 18 preambuły dyrektywy 2018/957, zgodnie z którym:

„Przy porównywaniu wynagrodzenia wypłacanego pracownikowi delegowanemu i wynagrodzenia należnego zgodnie z krajowym ustawodawstwem i/lub praktyką przyjmującego państwa członkowskiego pod uwagę należy brać kwotę wynagrodzenia brutto. (...) Dodatki z tytułu delegowania należy uznawać za część wynagrodzenia i brać pod uwagę przy porównywaniu kwot wynagrodzenia brutto, chyba że dodatki te dotyczą wydatków faktycznie poniesionych w związku z delegowaniem, takich jak koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania.” Z punktu widzenia ekspertyzy bardzo istotne jest przyjęcie – w zacytowanym wyżej art. 3 ust. 7 zd. 2 dyrektywy 96/71/WE – że do składników wynagrodzenia nie można zaliczać składników, które wypłacane są jako „zwrot wydatków faktycznie poniesionych w związku z delegowaniem”. Antycypując późniejsze uwagi wskazać należy, że przewidziane w prawie polskim diety wypłacane pracownikowi znajdującemu się w podróży służbowej³² mają

31 Brzmienie tego przepisu zostało ustalone dyrektywą 2018/957.

32 Por. przepisy art. 77⁵ k.p. oraz art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz.U. z 2022 r., poz. 1473 z późn.zm.), zwana dalej ustawą o czasie pracy kierowców.

charakter świadczeń kompensacyjnych. Świadczy o tym m.in. fakt, że wypłacane są także za czas, kiedy pracownik nie świadczył pracy, jak również, że przysługują one w mniejszym zakresie, gdy pracodawca zapewnia pracownikowi posiłki albo inne świadczenia na rzecz pracowników³³. Dodać przy tym należy, że dyrektywa 96/71/WE wprowadza domniemanie, zgodnie z którym w razie wątpliwości uznaje się, że wypłacany dodatek ma charakter kompensacyjny³⁴. Dodać należy, że po zmianach dyrektywy 96/71/WE dokonanych dyrektywą 2018/957 stosowane wcześniej pojęcie „minimalne stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny” zostało zastąpione pojęciem „wynagrodzenie wraz ze stawką za godziny nadliczbowe”. Nie oznacza to jednak, że wyraźnie wprowadzono zasadę konieczności wypłacania pracownikowi delegowanemu wynagrodzenia w takiej samej wysokości, jaką otrzymują (przeciętnie, rynkowo) pracownicy zatrudnieni na danym stanowisku pochodzący z państwa przyjmującego. Dyrektywa – choć głosy w tej sprawie pojawiały się na etapie dokonywania jej zmiany – nie realizuje zasady „taka sama płaca za taką samą pracę w tym samym miejscu”³⁵. Chodzi bowiem wyłącznie o zapewnienie pracownikowi delegowanemu takiego wynagrodzenia, jakie jest obowiązkowe w myśl prawa państwa przyjmującego, przy czym może to dotyczyć różnych składników wynagrodzenia. Podkreślić trzeba, że „prawo” należy rozumieć szeroko, gdyż pojęcie to na gruncie dyrektywy obejmuje nie tylko ustawodawstwo czy przepisy wykonawcze lub administracyjne, ale także „umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z ust. 8” (art. 3 ust. 1 tiret 1 i 2 dyrektywy 96/71/WE)³⁶.

Dyrektywa 96/71/WE reguluje także zagadnienia związane z długim delegowaniem (przekraczającym okres 12 miesięcy), dopuszcza pewne wyjątki przy krótkich delegacjach, a także zawiera szczególnie przepisy dotyczące pracowników tymczasowych. Ponadto dyrektywa 96/71/WE przewiduje współpracę w dziedzinie informacji (art. 4), przewiduje obowiązki państw członkowskich w zakresie monitorowania, kontrolowania i egzekwowania obowiązków ustanowionych w dyrektywie (art. 5) oraz rozstrzyga o jurysdykcji sądów państwa przyjmującego w sprawach dotyczących delegacji wnoszonych przez pracownika

33 Por. na ten temat J. Grygutis, *Status prawny...*, rozdział VI, §3, pkt I i II.

34 Por. też art. 4 ust. 5 u.d.p.

35 Por. wypowiedź J. C. Junkera, przewodniczącego Komisji Europejskiej: „Workers should earn the same pay for the same work in the same place”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (dostęp z dnia 22.10.2023).

36 Por. art. 3 ust. 8 dyrektywy 96/71/WE.

(art. 6). W 2014 r. uchwalona została dyrektywa 2014/67/UE³⁷, którą często określa się dyrektywą wdrożeniową. Ma ona na celu zapewnienie lepszego i bardziej jednolitego stosowania dyrektywy 96/71/WE oraz jej egzekwowania w praktyce.

3.2.2. Regulacja dyrektywy 2020/1057 dotycząca delegowania kierowców (art. 1)

Na wstępie wskazać należy, że dyrektywa 2020/1057 odnosi się zarówno do przewozów drogowych osób, jak i rzeczy. Ze względu na przedmiot ekspertyzy, te postanowienia dyrektywy, które dotyczą wyłącznie przewozu osób, zostały wyłączone z analizy. Dyrektywa 2020/1057, zgodnie z jej art. 1 ust. 1 ustanawia przepisy szczególne w odniesieniu do niektórych aspektów dyrektywy 96/71/WE oraz dyrektywy 2014/67/UE. Jej najistotniejszym celem jest dookreślenie tego, w jakich przypadkach kierowca wykonujący przewozy drogowe jest uważany za pracownika delegowanego. Należy podkreślić, że przepisy szczególne dotyczą tylko delegowania kierowców w ramach świadczonej usługi. Do kierowców delegowanych w ramach grupy spółek oraz do delegowania kierowców będących pracownikami tymczasowymi znajdują zastosowanie w pełnym zakresie przepisy dyrektywy 96/71/WE. To, czy kierowca jest uważany za pracownika delegowanego, zależy od rodzaju przewozu, który kierowca wykonuje. Można z tego punktu widzenia wyróżnić pięć rodzajów przewozów:

1. przewozy dwustronne,
2. przewozy tranzytowe,
3. przewozy kombinowane,
4. przewozy kabotażowe,
5. przewozy *cross trade*.

Ad 1. Zgodnie z art. 1 ust. 3 zd. 1 dyrektywy 2020/1057 kierowcy wykonującego **przewozy dwustronne** rzeczy nie uznaje się za pracownika delegowanego³⁸. Przewóz dwustronny rozumiany jest jako przewożenie

37 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.U. UE L 159 z dnia 28.5.2014, s. 1131), zwana dalej dyrektywą 2014/67/UE.

38 W polskiej wersji językowej dyrektywy niejasne jest wyrażenie rozpoczynające to postanowienie, które brzmi: „Nie naruszając art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE

rzeczy, na podstawie umowy przewozowej, z państwa członkowskiego siedziby³⁹ do innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego lub z innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego do państwa członkowskiego siedziby. Przewóz nie traci charakteru dwustronnego, jeśli kierowca wykonuje dodatkowo jedną czynność załadunku lub rozładunku w państwach członkowskich lub państwach trzecich, przez które przejeżdża, pod warunkiem, że kierowca nie wykonuje załadunku i rozładunku rzeczy w tym samym państwie członkowskim. Ponadto, w przypadku, gdy po przewozie dwustronnym, który rozpoczęto w państwie członkowskim siedziby, i w czasie, którego nie wykonywano żadnej dodatkowej czynności, następuje przewóz dwustronny do państwa członkowskiego siedziby, odstępstwo dotyczące dodatkowych czynności stosuje się do maksymalnie dwóch dodatkowych czynności załadunku lub rozładunku, z tym, że nie mogą być one dokonane w tym samym państwie członkowskim⁴⁰.

Ad 2. Także kierowca wykonujący **przewóz tranzytowy**, tj. przejeżdżający tranzytem przez terytorium państwa członkowskiego, który nie wykonuje załadunku ani rozładunku nie jest uważany za pracownika delegowanego (art. 1 ust. 5 dyrektywy 2020/1057).

Ad 3. Za pracownika delegowanego nie uważa się również kierowcy wykonującego początkowy lub końcowy odcinek drogowy **przewozu kombinowanego**⁴¹, jeżeli ten odcinek drogowy sam w sobie składa się z przewozów dwustronnych (art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057).

Ad 4. Zgodnie natomiast z art. 1 ust. 7 dyrektywy 2020/1057 kierowcę wykonującego **przewóz kabotażowy** uważa się za pracownika

(...)”, które mogłoby sugerować, że art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE nadal znajduje zastosowanie. Odniesienie się do innych wersji językowych prowadzi jednak do wniosku, że chodzi tu o podkreślenie, że art. 1 ust. 3 zd. 1 dyrektywy 2020/1057 wprowadza wyjątek od definicji zawartej w art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE. To samo dotyczy postanowień art. 1 ust. 4, 5 i 6 dyrektywy 2020/1057.

39 Chodzi tu o państwo siedziby w rozumieniu art. 2 pkt 8 rozporządzenia 1071/2009. Zgodnie z tym przepisem „państwo członkowskie siedziby” oznacza państwo członkowskie, w którym przedsiębiorca ma siedzibę, niezależnie od tego, z jakiego państwa pochodzi zarządzający transportem tego przedsiębiorcy.

40 Od dnia 21 sierpnia 2023 r. wyłączenia te dotyczą tylko pojazdów wyposażonych w inteligentne tachografy.

41 Definicja przewozu kombinowanego zawarta jest w art. 1 ust. 1 dyrektywy Rady 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi (Dz.U. UE L 368 z dnia 17.12.1992, s. 38). Definicja ta jest przy tym stosunkowo wąska (odmienna od powszechnie przyjmowanej definicji transportu multimodalnego czy kombinowanego), gdyż zawiera ograniczenia co do charakteru odcinka drogowego.

delegowanego w rozumieniu dyrektywy 96/71/WE. Wskazany przepis nakazuje odwołać się do definicji przewozu kabotażowego zawartej w rozporządzeniach 1072/2009 oraz 1073/2009⁴². Zgodnie z tą definicją „przewóz kabotażowy” oznacza wewnątrz krajowy zarobkowy przewóz wykonywany tymczasowo w przyjmującym państwie członkowskim.

Ad 5. Dyrektywa 2020/1057 nie odnosi się wyraźnie do **przewozów cross trade**, zwanych także dużym kabotażem, które polegają na tym, że przewoźnik mający siedzibę w jednym państwie członkowskim wykonuje przewóz pomiędzy dwoma innymi krajami członkowskimi. Przewóz *cross trade* może być wykonywany w ramach przewozu dwustronnego i w takim przypadku, jeśli spełnione są przesłanki określone w art. 1 ust. 3 dyrektywy 2020/1057, kierowca wykonujący tego rodzaju przewóz nie jest uważany za pracownika delegowanego. Jeśli jednak przesłanki te nie są spełnione, to kierowca wykonujący przewóz *cross trade* jest pracownikiem delegowanym w rozumieniu dyrektywy 96/71/WE.

Przepisy dyrektywy 2020/1057 nie zawierają żadnych szczególnych regulacji dotyczących obowiązków pracodawcy w stosunku do kierowcy, który jest pracownikiem delegowanym. Zastosowanie znajduje zatem w szczególności art. 3 dyrektywy 96/71/WE, nakazujący stosowanie w stosunku do takiego pracownika warunków zatrudnienia, które mają charakter obowiązkowy w państwie przyjmującym, w tym przepisów dotyczących wynagrodzenia. Pewne odmienności dotyczą natomiast wymogów administracyjnych i środków kontroli, które mogą przyjmować państwa członkowskie w odniesieniu do delegowania kierowców. Przepisy art. 1 ust. 11 dyrektywy 2020/1057 wprowadzają rozwiązania szczególne w stosunku do tych, które przewidziane są w dyrektywie 2014/67/UE odnoszące się m.in. do obowiązków zgłaszania delegowania właściwym organom państwa członkowskiego, do którego kierowca jest delegowany.

3.2.3. Pozostałe regulacje dyrektywy 2020/1057

Dyrektywa 2020/1057 wprowadza także zmiany w dyrektywie 2006/22/WE⁴³ oraz w rozporządzeniu 1024/2012. Zakresem dyrektywy objęto

42 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (przekształcenie), Dz.U. UE L 300 z dnia 14.11.2009, s. 88-105.

43 Dyrektywa 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG)

również dyrektywę 2002/15/WE⁴⁴. Wprowadzono zasadę, zgodnie z którą kontrole drogowe dotyczące przestrzegania przepisów dyrektywy 2002/15/WE ograniczają się do aspektów, które mogą być skutecznie kontrolowane za pomocą tachografu i powiązanego urządzenia rejestrującego, natomiast kompleksowa kontrola przestrzegania przepisów dyrektywy 2002/15/WE może być przeprowadzana wyłącznie na terenie przedsiębiorstwa. Na państwa członkowskie nałożono również obowiązek organizowania kontroli przestrzegania przepisów dyrektywy 2002/15/WE, z uwzględnieniem systemu oceny ryzyka przewidzianego w art. 9 dyrektywy. Rozbudowano regulacje dotyczące wymiany informacji między organami, a także dokonano zmian odnoszących się do systemu oceny ryzyka. Część zmian ma charakter porządkowy; w szczególności przestarzałe odwołania do rozporządzeń (EWG) nr 3820/85 i 3821/85 zastąpiono odwołaniami do rozporządzeń 561/2006 i 165/2014. Uwzględniono także wejście w życie innych aktów prawnych w ostatnich latach.

Dyrektywa 2020/1057 nakazuje również wprowadzenie przez państwa członkowskie kar wobec nadawców, spedytorów, wykonawców i podwykonawców za nieprzestrzeganie przepisów krajowych wdrażających art. 1 dyrektywy.

3.3. Analiza przepisów rozporządzenia 2020/1054

Rozporządzenie 2020/1054 wprowadziło zmiany do dwóch rozporządzeń dotyczących transportu drogowego, a mianowicie rozporządzenia 561/2006 oraz rozporządzenia 165/2014. Zmiany dotyczące rozporządzenia 561/2006 miały na celu usunięcie niejasności przepisów, które prowadziły do rozbieżnych interpretacji i praktyk w państwach członkowskich. Odnoszą się one głównie do tygodniowych okresów odpoczynku, miejsc odpoczynku, przerw w pracy w załodze kilkusobowej, a także powrotu kierowców do domu. Zmiany w rozporządzeniu 165/2014 dotyczą inteligentnych tachografów i mają charakter techniczny, a ich przedstawianie w niniejszym miejscu jest zbędne.

nr 3820/85 i (EWG) nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylająca dyrektywę Rady 88/599/EWG (Dz.U. UE L 102 z dnia 11.4.2006, s. 35-44).

44 Dyrektywa 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego (Dz.U. UE L 80 z dnia 23.3.2002, s. 35), zwana dalej dyrektywą 2002/15/WE.

Najistotniejsze zmiany w rozporządzeniu 561/2006 dotyczą **okresów odpoczynku**, które musi wykorzystywać kierowca wykonujący transport drogowy oraz sposobów ich wykorzystywania. Po pierwsze pozwolono na odstępstwo od dotychczasowej konieczności naprzemienności odbierania odpoczynków tygodniowych skróconych. Utrzymano zasadę, zgodnie z którą w ciągu każdych kolejnych dwóch tygodni kierowca wykorzystuje co najmniej dwa regularne tygodniowe okresy odpoczynku lub jeden regularny tygodniowy okres odpoczynku i jeden skrócony tygodniowy okres odpoczynku trwający co najmniej 24 godziny. Zgodnie jednak z nowym art. 8 ust. 6 rozporządzenia 561/2006 kierowca może, poza państwem członkowskim siedziby, wykorzystać dwa kolejne skrócone tygodniowe okresy odpoczynku, pod warunkiem, że w ciągu kolejnych czterech tygodni wykorzysta przynajmniej cztery tygodniowe okresy odpoczynku, z których przynajmniej dwa będą regularnymi tygodniowymi okresami odpoczynku. Ponadto nowe zasady przewidują, że każde skrócenie tygodniowego okresu odpoczynku należy zrekompensować równoważnym okresem odpoczynku wykorzystywanym jednorazowo przed końcem trzeciego tygodnia następującego po danym tygodniu, a w przypadku gdy wykorzystano dwa kolejne skrócone tygodniowe okresy odpoczynku, następny okres tygodniowego odpoczynku musi być poprzedzony okresem odpoczynku wykorzystywanym jako rekompensata za te dwa skrócone tygodniowe okresy odpoczynku (nowy art. 8 ust. 6b rozporządzenia 561/2006).

Druga zmiana wynika z nowego brzmienia art. 8 ust. 8 rozporządzenia 561/2006. Zgodnie ze wcześniejszym brzmieniem tego przepisu, dzienne okresy odpoczynku oraz skrócone tygodniowe okresy odpoczynku poza bazą mogły być wykorzystane w pojeździe, o ile posiadał on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy i znajdował się na postoju. Przepis w nowym brzmieniu stanowi, że „Regularne tygodniowe okresy odpoczynku oraz dowolny tygodniowy okres odpoczynku trwający ponad 45 godzin wykorzystywane jako rekompensata za wcześniejsze skrócone tygodniowe okresy odpoczynku nie mogą być wykorzystywane w pojeździe. Muszą one być wykorzystane w odpowiednim dla każdej płci miejscu zakwaterowania wyposażonym w odpowiednią infrastrukturę noclegową i sanitarną. Wszelkie koszty zakwaterowania poza pojazdem pokrywa pracodawca”.

Trzecia zmiana wynika z brzmienia nowego art. 8 ust. 8a rozporządzenia 561/2006. Nakłada ona na przewoźników obowiązek takiego organizowania pracy kierowców, by umożliwić im powrót do centrum operacyjnego pracodawcy, które jest zwyczajową bazą dla danego kierowcy, i w którym rozpoczyna się jego tygodniowy okres odpoczynku,

w państwie członkowskim siedziby pracodawcy lub powrót do miejsca zamieszkania kierowcy w każdym okresie czterech kolejnych tygodni, tak by kierowca wykorzystał przynajmniej jeden regularny tygodniowy okres odpoczynku lub tygodniowy okres odpoczynku trwający ponad 45 godzin wykorzystywany jako rekompensata za skrócony tygodniowy okres odpoczynku. Jeśli kierowca wykorzystał dwa kolejne skrócone tygodniowe okresy odpoczynku, przewoźnik organizuje jego pracę w taki sposób, by mógł on wrócić przed rozpoczęciem regularnego tygodniowego okresu odpoczynku trwającego ponad 45 godzin wykorzystywanego jako rekompensata. Przepis nakłada na przewoźników obowiązek prowadzenia dokumentacji sposobu spełniania przez niego tego obowiązku i przechowywania dokumentacji oraz przedstawienia jej do kontroli.

Czwarta zmiana umożliwia przekroczenie przez kierowcę dziennego i tygodniowego okresu prowadzenia pojazdu, nie więcej niż o godzinę, aby dotrzeć do centrum operacyjnego pracodawcy lub swojego miejsca zamieszkania w celu wykorzystania tygodniowego okresu odpoczynku. Kierowca może także przekroczyć dzienny i tygodniowy czas prowadzenia pojazdu o maksymalnie dwie godziny, pod warunkiem, że wykorzystał on przerwę trwającą nieprzerwanie 30 minut bezpośrednio przed tym dodatkowym czasem prowadzenia pojazdu niezbędnym, aby dotrzeć do centrum operacyjnego pracodawcy lub swojego miejsca zamieszkania w celu wykorzystania regularnego tygodniowego okresu odpoczynku. Przekroczenie okresów prowadzenia pojazdu nie może jednak zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego i może nastąpić jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Wydłużony okres pracy musi być kompensowany okresem odpoczynku (nowe akapity w art. 12 rozporządzenia 561/2006).

Ponadto zmienione przepisy rozporządzenia pozwalają na wykorzystywanie przerwy trwającej 45 minut w pojeździe kierowanym przez innego kierowcę (nowy art. 7 rozporządzenia 561/2006), a także rozszerzają możliwość przerywania odpoczynku na promie lub w pociągu (nowy art. 9 rozporządzenia 561/2006). Zmiany dotyczą także zakresu zastosowania rozporządzenia 561/2006 (dodana litera aa) w art. 2 oraz zmieniona litera aa) w art. 3), i zdefiniowania pojęcia „niehandlowy przewóz”. Wprowadzono także regulacje, które mają zapewnić kierowcom informacje o bezpiecznych i chronionych parkingach (nowy art. 8a rozporządzenia 561/2006). Inne zmiany mają głównie charakter techniczny.

3.4. Analiza przepisów rozporządzenia 2020/1055

Rozporządzenie 2020/1055 wprowadziło zmiany do rozporządzeń 1071/2009 oraz 1072/2009. Zmiany mają na celu udoskonalenie przepisów tych rozporządzeń. Ich charakter jest zróżnicowany i tylko niektóre mogą wpływać na konkurencyjność polskich przewoźników drogowych. Z tych względów poniżej przedstawiono jedynie te zmiany, które mają największe znaczenie z punktu widzenia przewoźników.

3.4.1. Zmiany rozporządzenia 1071/2009

Najistotniejsze zmiany dotyczą warunków, jakie musi spełnić przewoźnik w odniesieniu do posiadania siedziby, określonych w art. 5 rozporządzenia 1071/2009. Przed zmianami warunki dotyczące siedziby, określone były w sposób dość ogólny, przewidywały jedynie konieczność posiadania lokali, w których przewoźnik prowadzi działalność i gromadzi dokumentację, obowiązek dysponowania co najmniej jednym pojazdem zarejestrowanym lub w inny sposób wprowadzonym do ruchu, zgodnie z przepisami państwa członkowskiego siedziby oraz prowadzenie działalności w sposób rzeczywisty i ciągły, przy użyciu niezbędnego sprzętu administracyjnego i technicznego oraz urządzeń technicznych w bazie eksploatacyjnej w państwie członkowskim siedziby. Po zmianie art. 5 rozporządzenia 1071/2009 warunki związane z wymogiem posiadania siedziby są następujące:

1. posiadanie lokali, w których przewoźnik ma dostęp do oryginałów dokumentów dotyczących głównej działalności;
2. organizowanie przewozów flotą pojazdów w taki sposób, aby pojazdy, którymi dysponuje przewoźnik i które są wykorzystywane w przewozach międzynarodowych, wracały do jednej z baz eksploatacyjnych w jego państwie członkowskim, nie później niż w ciągu ośmiu tygodni od jego opuszczenia;
3. rejestracja w rejestrze spółek handlowych tego państwa członkowskiego lub w innym rejestrze tego rodzaju, gdy wymaga tego prawo krajowe;
4. podleganie podatkowi od dochodów oraz gdy wymaga tego prawo krajowe, posiadanie ważnego numeru identyfikacyjnego do celów podatku od wartości dodanej;
5. dysponowanie co najmniej jednym pojazdem zarejestrowanym lub wprowadzonym do ruchu i dopuszczonym do użytkowania zgodnie z przepisami państwa członkowskiego siedziby;

6. prowadzenie działań administracyjnych i handlowych przy wykorzystaniu odpowiedniego sprzętu i urządzeń w lokalach, o których mowa w pkt 1, zarządzanie w sposób rzeczywisty i ciągły przewozami z wykorzystaniem pojazdów, o których mowa w pkt 5, przy użyciu odpowiedniego sprzętu technicznego znajdującego się w państwie członkowskim siedziby;
7. dysponowanie na bieżąco i w sposób regularny liczbą pojazdów spełniających warunki określone w pkt 5 i kierowcami przebywającymi zazwyczaj w bazie eksploatacyjnej w tym państwie członkowskim, proporcjonalnie do wielkości wykonywanych przez przewoźnika przewozów.

Ponadto nowy przepis art. 5 ust. 2 rozporządzenia 1071/2009 pozwala państwu członkowskim na wymaganie od przewoźnika, by w państwie siedziby miał:

1. proporcjonalnie do skali swojej działalności – odpowiednio wykwalifikowany personel administracyjny w swoich lokalach lub zarządzającego transportem, z którym można skontaktować się w standardowych godzinach pracy;
2. proporcjonalnie do skali swojej działalności – infrastrukturę operacyjną inną niż sprzęt techniczny, o którym mowa powyżej w pkt 6, na terytorium tego państwa członkowskiego, w tym biuro czynne w standardowych godzinach pracy.

Spośród nowych wymogów wynikających z art. 5 rozporządzenia 1071/2009 **największy sprzeciw budzi wymóg powrotu pojazdów do baz eksploatacyjnych co osiem tygodni**. Zwraca się uwagę na skutki środowiskowe tego obowiązku, wskazując, że każdy powrót do bazy (który często musi odbywać się bez ładunku) wiąże się ze zbędnym zużyciem paliwa i energii przez pojazd. Wątpliwości budził także zakres tego obowiązku. Pierwotnie służby Komisji Europejskiej przyjmowały, że obowiązek powrotu dotyczy także naczep i przyczep⁴⁵. Obecnie w wyjaśnieniach dostępnych na stronach Komisji Europejskiej wskazuje się, że obowiązek dotyczy jedynie pojazdów silnikowych i ich zespołów⁴⁶. Przepis nie określa natomiast jak długo pojazd ma przebywać w bazie operacyjnej przewoźnika po powrocie, ani w jaki sposób pojazd

45 Por. M. Wroński, *Europa oszczędza energię. A co z jej marnotrawstwem wynikającym z Pakietu Mobilności?* <https://tlp.org.pl/europa-oszczedza-energie-a-co-z-jej-marnotrawstwem-wynikajacym-z-pakietu-mobilnosci> (dostęp z dnia 22.10.2023).

46 Por. *Rule on the return of the vehicle as applicable from 21 February 2022*, https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i/market-rules/rule-return-vehicle-applicable-21-february-2022_en (dostęp z dnia 22.10.2023).

musi przyjechać do bazy. Rozporządzenie wprowadziło także pewne zmiany dotyczące warunków związanych z wymogiem dobrej reputacji (zmiany w art. 6 rozporządzenia 1071/2009), a także warunków związanych z wymogiem zdolności finansowych (art. 7 rozporządzenia 1071/2009) i z wymogiem kompetencji zawodowych (art. 8 rozporządzenia 1071/2009). Zmiany te mają na celu doprecyzowanie warunków oraz związane są z rozszerzeniem zakresu zastosowania rozporządzenia na przedsiębiorców wykorzystujących pojazdy silnikowe lub zespoły pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony, o ile nie wykonują oni wyłącznie przewozów krajowych w państwie siedziby (nowe brzmienie art. 1 ust. 4 lit. a) rozporządzenia 1071/2009).

Dalsze niewielkie zmiany dotyczą kontroli (art. 12 rozporządzenia 1071/2009) i kwestii związanych z zawieszaniem lub cofnięciem zezwolenia (art. 13 rozporządzenia 1071/2009) i utraty dobrej reputacji (art. 14 rozporządzenia 1071/2009). Pozostałe zmiany mają charakter techniczny.

3.4.2. Zmiany rozporządzenia 1072/2009

Zmiany rozporządzenia 1072/2009 dotyczą m.in. ograniczenia wyłączeń z obowiązku posiadania licencji wspólnotowej. Obecnie licencji takiej nie wymaga przewóz rzeczy pojazdami, których dopuszczalna masa całkowita nie przekracza 2,5 tony (uprzednio 3,5 tony) (zmiana art. 1 ust. 5 lit. c) i ca) rozporządzenia 1072/2009). Zmiana ta pociągnęła za sobą konieczność modyfikacji niektórych innych postanowień rozporządzenia. **Z punktu widzenia znaczącej liczby polskich przewoźników, podstawowe znaczenie ma wprowadzenie tzw. *cooling off period*, czyli czterodniowej przerwy w kabotażu.** Przepisy kabotażowe uregulowane są w art. 8-10 rozporządzenia 1072/2009. Zgodnie z obowiązującą zasadą, przewoźnicy drogowi po dostarczeniu rzeczy w przychodzącym ruchu międzynarodowym, uprawnieni są do wykonywania tym samym pojazdem lub w przypadku zespołu pojazdów, pojazdem silnikowym tego pojazdu, do trzech przewozów kabotażowych będących następstwem transportu międzynarodowego z innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego do przyjmującego państwa członkowskiego. Ostatni rozładunek rzeczy w trakcie przewozu kabotażowego przed opuszczeniem przyjmującego państwa członkowskiego musi mieć miejsce w ciągu siedmiu dni od ostatniego rozładunku w przyjmującym państwie członkowskim w ramach dostawy rzeczy w przychodzącym ruchu międzynarodowym (art. 8 ust. 2 rozporządzenia 1072/2009). Ta zasada

została utrzymana, jednak zgodnie z nowym przepisem art. 8 ust. 2a „Przewoźnicy nie mogą wykonywać przewozów kabotażowych tym samym pojazdem lub w przypadku zespołu pojazdów, pojazdem silnikowym tego samego pojazdu w tym samym państwie członkowskim przez cztery dni od zakończenia przewozu kabotażowego w tym państwie członkowskim”. Wprowadzenie tego przepisu ma na celu zapewnienie, by przewozy kabotażowe nie były wykonywane w sposób skutkujący prowadzeniem stałej lub ciągłej działalności (motyw 21 rozporządzenia 2020/1055). Oprócz tej zmiany dokonano także modyfikacji przepisów dotyczących dokumentowania przewozów kabotażowych w taki sposób, by wykazać ich dopuszczalność. Ponadto dokonano zmian w art. 10 rozporządzenia 1072/2009, zezwalając państwom członkowskim na wprowadzenie przepisów krajowych uznających, że początkowe i końcowe odcinki drogowe przewozów kombinowanych mają charakter przewozów kabotażowych (inaczej niż wynika to z art. 4 dyrektywy 92/106/EEC). W odniesieniu do tego rodzaju przewozów państwa mogą także wprowadzić zmiany okresów, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 2a rozporządzenia 1072/2009. W rozporządzeniu 1072/2009 dodano także art. 10a nakładający na państwa obowiązek wprowadzenia strategii egzekwowania przepisów, w tym kontroli dotyczącej wykonywania przewozów kabotażowych oraz art. 14a nakazujący państwom członkowskim wprowadzenie przepisów dotyczących kar wobec nadawców, spedytorów, wykonawców i podwykonawców za nieprzestrzeganie przepisów rozdziałów II i III rozporządzenia, w sytuacji gdy podmioty te wiedziały lub, w świetle wszystkich istotnych okoliczności, powinny były wiedzieć, że zlecone przez nie usługi transportowe wiążą się z naruszeniem przepisów niniejszego rozporządzenia. Pozostałe zmiany wprowadzone rozporządzeniem 2020/1055 mają charakter techniczny.

4. Implementacja dyrektywy w Polsce

Dyrektywa 2020/1057 ma na celu utworzenie bezpiecznego, efektywnego i społecznie odpowiedzialnego sektora transportu drogowego. Z jednej strony konieczne jest zapewnienie odpowiednich warunków pracy i ochrony socjalnej kierowcom, z drugiej strony – odpowiednich warunków do prowadzenia działalności gospodarczej i uczciwej konkurencji przewoźnikom drogowym. Dyrektywa ma na celu wyeliminowanie luk w przepisach prawnych i braków w ich egzekwowaniu. W motywach dyrektywy wskazuje się także na konieczność zaostrzenia kontroli i zacieśnienia współpracy na poziomie UE tak, by zwalczać

nadużycia związane z delegowaniem kierowców. Wynikające z dyrektywy przepisy dotyczą delegowania w kabotażu, *cross trade* oraz w przewozach kombinowanych, „gdy przewóz wykonywany na odcinku drogowym odbywa się w obrębie przyjmującego państwa członkowskiego lub ma charakter przewozu międzynarodowego innego niż przewóz dwustronny (...)”. Kluczowe jest, aby przewoźnicy unijni nie byli dyskryminowani. Transpozycja przepisów dyrektywy 2020/1057 do prawodawstwa polskiego ma odzwierciedlenie w następujących aktach prawnych:

1. ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, ustawy o czasie pracy kierowców oraz niektórych innych ustaw⁴⁷;
2. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 października 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kontroli przewozu drogowego⁴⁸;
3. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2023 r. w sprawie systemu oceny ryzyka podmiotów wykonujących przewóz drogowy⁴⁹;
4. ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym⁵⁰.

Ad. 1. Celem ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, ustawy o czasie pracy kierowców oraz niektórych innych ustaw jest zaimplementowanie do polskiego porządku prawnego art. 2 dyrektywy 2020/1057. Ponadto ustawa ta służy stosowaniu rozporządzeń 2020/1054 i 2020/1055.

Ustawą z dnia 26 stycznia 2022 r. dokonano zmiany w następujących aktach prawnych:

- ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵¹;
- ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców⁵²;
- ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych⁵³;
- ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o tachografach⁵⁴.

47 Dz.U. z 2022 r., poz. 209.

48 Dz.U. z 2023 r., poz. 2241.

49 Dz.U. z 2023 r., poz. 626.

50 Dz.U. z 2023 r., poz. 1523.

51 Dz.U. z 2022 r., poz. 2201 z późn. zm.

52 Dz.U. z 2022 r., poz. 1473.

53 Dz.U. z 2022 r., poz. 2147 z późn. zm.

54 Dz.U. z 2023 r., poz. 324 z późn. zm.

W ustawie o transporcie drogowym wprowadzono następujące zmiany:

- a) przepisów ustawy nie stosuje się do przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi lub zespołami pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony w krajowym transporcie drogowym rzeczy w przypadku, gdy przedsiębiorca wykonuje wyłącznie krajowy transport drogowy rzeczy, działając na zasadach niezarobkowego przewozu drogowego rzeczy, a także o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 2,5 tony w transporcie drogowym rzeczy;
- b) zmodyfikowano definicję bazy eksploatacyjnej. Zgodnie z definicją po zmianie baza eksploatacyjna to miejsce przystosowane do prowadzenia działalności transportowej w sposób zorganizowany i ciągły, w skład którego wchodzi jeden z następujących elementów: miejsce postojowe dla pojazdów wykorzystywanych w transporcie drogowym, miejsce załadunku, rozładunku lub łączenia ładunków, miejsce konserwacji lub naprawy pojazdów; przez bazę eksploatacyjną należy rozumieć także centrum operacyjne pracodawcy, o którym mowa w przepisach rozporządzenia 561/2006;
- c) wymóg posiadania bazy eksploatacyjnej został uznany, jeżeli przedsiębiorca dysponuje odpowiednią do skali prowadzenia działalności bazą eksploatacyjną, znajdującą się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wyposażoną co najmniej w miejsca postojowe dla pojazdów wykorzystywanych w transporcie drogowym w liczbie odpowiadającej co najmniej 1/3 liczby pojazdów zgłoszonych przez przewoźnika do organu wydającego zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego. W przypadku zgłoszenia dwóch pojazdów, powinno być co najmniej jedno miejsce postojowe;
- d) rozszerzono katalog przestępstw w zakresie spełnienia wymogu dobrej reputacji przedsiębiorcy, o przestępstwa z dziedziny prawa podatkowego. Jednocześnie do katalogu przestępstw wykluczających możliwość podjęcia działalności transportowej dodano niektóre przepisy dotyczące handlu narkotykami wymienione w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii;
- e) rozporządzenie 2020/1055 wprowadziło obowiązek uzyskania dokumentu potwierdzającego spełnienie warunków dostępu do zawodu przewoźnika drogowego i rynku dla przedsiębiorców wykorzystujących w swojej działalności przewozowej pojazdy, które są przeznaczone wyłącznie do przewozu rzeczy i których

dopuszczalna masa całkowita przekracza 2,5 tony, ale nie przekracza 3,5 tony. W ustawie przewidziano, że takie uprawnienie będzie wydawał starosta właściwy dla siedziby przedsiębiorcy określonej w rejestrze przedsiębiorców w KRS, a w przypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi – adresu stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej określonego w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG);

- f) po uzyskaniu zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego przedsiębiorca przedkładać ma do organu udzielającego zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego oświadczenie o liczbie osób zatrudnionych na dzień 31 grudnia poprzedniego roku oraz informację o średniej arytmetycznej liczbie kierowców wykonujących operacje transportowe dla przedsiębiorcy⁵⁵;
- g) do środków rehabilitacyjnych umożliwiających odzyskanie przez przedsiębiorcę dobrej reputacji dodano zatarcie skazania za przestępstwa w dziedzinach określonych w art. 6 ust. 1 lit. b rozporządzenia 1071/2009, popełnione w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz zatarcie skazania za przestępstwa w dziedzinach określonych w art. 6 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1071/2009, popełnione poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- h) określono procedurę przywrócenia zarządzającemu transportem dobrej reputacji poprzez odbycie trwającego co najmniej trzy miesiące szkolenia lub zdanie egzaminu. Egzamin w celu odzyskania przez zarządzającego transportem dobrej reputacji będzie tożsamy z egzaminem na certyfikat kompetencji zawodowych w transporcie drogowym;
- i) określono, że ponowny przewóz kabotażowy tym samym pojazdem samochodowym lub w przypadku zespołu pojazdów – pojazdem samochodowym tego samego zespołu pojazdów może być wykonany po wykonaniu przewozu międzynarodowego oraz po upływie czterech dni od dnia zakończenia poprzedniego

55 Średnia arytmetyczna uwzględnia wszystkich kierowców, którzy (nawet chwilowo) kierowali pojazdami, w tym zatrudnionych na umowę zlecenie czy też samozatrudnionych.

przewozu kabotażowego (regulacja dotyczy przewoźników spoza UE i EFTA);

- j) przewidziano, że w przypadku popełnienia bardzo poważnego naruszenia dotyczącego świadectwa kierowcy w tym samym roku kalendarzowym, określonego w załączniku I do rozporządzenia 2016/403⁵⁶, właściwy organ cofa, w drodze decyzji administracyjnej, jeden wypis z licencji wspólnotowej na okres 6 miesięcy i zawiesza wydawanie nowych świadectw kierowców przez okres 30 dni. Analogicznej zmiany dokonano w art. 32f ust. 3 ustawy o transporcie drogowym. Korekty takie mają na celu złagodzenie obecnie obowiązujących przepisów;
- k) przewidziano rozszerzenie kompetencji kontrolnych Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie możliwości żądania i badania dokumentów dotyczących głównej działalności przedsiębiorcy;
- l) określono, że podczas kontroli drogowej kierowca będzie mógł kontaktować się z siedzibą przedsiębiorcy, na rzecz którego wykonuje przewóz, osobą zarządzającą transportem lub inną osobą lub podmiotem, aby przed zakończeniem kontroli drogowej przedstawić wszelkie dowody, których nie ma w pojeździe.

W załącznikach do ustawy wprowadzono zmiany, które prowadzą się do uzupełnienia wykazu kar za naruszenia warunków wykonywania przewozu drogowego, dodając nowe pozycje wynikające z przepisów unijnych zawartych w Pakiecie Mobilności.

W ustawie o czasie pracy kierowców wprowadzono następujące zmiany:

- a) zmieniono definicję podróży służbowej wskazując, że pojęcie to odnosi się tylko do zadania służbowego wykonywanego w ramach **krajowych przewozów drogowych** (wcześniej dotyczyło także zadań realizowanych w przewozach międzynarodowych);
- b) określono, że w przypadku, gdy praca jest wykonywana w porze nocnej, czas pracy kierowcy nie może przekraczać 10 godzin między dwoma kolejnymi okresami dziennego odpoczynku albo dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku;
- c) stwierdzono, że kierowcy wykonującemu krajowe przewozy drogowe w podróży służbowej przysługują należności na pokrycie

56 Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/403 z dnia 18 marca 2016 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 w odniesieniu do klasyfikacji poważnych naruszeń przepisów unijnych, które mogą prowadzić do utraty dobrej reputacji przez przewoźnika drogowego, oraz zmieniające załącznik III do dyrektywy 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. UE L 74 z dnia 19.3.2016, s. 827).

- kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalane na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3-5 k.p.;
- d) ustalono, że warunki wynagradzania kierowców nie mogą przewidywać składników wynagrodzenia, których wysokość jest uzależniona od liczby przejechanych kilometrów, szybkości dostawy lub ilości przewiezionego ładunku, jeżeli ich stosowanie mogłoby zagrażać bezpieczeństwu na drogach lub zachęcać do naruszania przepisów rozporządzenia 561/2006.

W ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych przewidziano, że Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego przekazuje Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego informacje dotyczące przeprowadzonych kontroli przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, w tym informacje uzyskane od innych organów kontrolnych.

Zmiany wprowadzone w ustawie o tachografach polegają na dodaniu do wykazu danych zawartych we wniosku o kartę do tachografu, oprócz numeru rachunku bankowego, także numeru rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowej. Umożliwi to podmiotowi wydającemu karty do tachografów zwrot na ten rachunek wniesionej przez wnioskodawcę opłaty (pomniejszonej o opłatę za rozpatrzenie wniosku), w przypadku wniosku załatwionego odmownie z powodów leżących po stronie wnioskodawcy.

Ad. 2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 października 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kontroli przewozu drogowego aktualizuje załącznik – wzór protokołu kontroli drogowej.

Ad. 3. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2023 r. w sprawie systemu oceny ryzyka podmiotów wykonujących przewóz drogowy, określa system oceny ryzyka podmiotów wykonujących przewóz drogowy w zakresie występowania naruszeń dotyczących:

1. czasu prowadzenia pojazdu, obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku kierowców;
2. stanu technicznego pojazdów kategorii M2, M3, N2 i N3 i przyczep kategorii O3 i O4.

System oceny ryzyka podmiotów wykonujących przewóz drogowy w zakresie występowania naruszeń dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku kierowców tworzą:

- wykaz naruszeń dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku kierowców, w tym stosowania tachografów, określony w załączniku do rozporządzenia, przy czym: odpowiednio ujęte naruszenia w tabelach przypisanych do kierowcy, przewoźnika i zarządzającego transportem;

- wzór służący obliczeniu stopnia ryzyka podmiotów wykonujących przewóz drogowy w zakresie występowania naruszeń dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku kierowców, w tym stosowania tachografów, oraz sposób jego obliczania;
- wykaz podmiotów wykonujących przewóz drogowy zawierający informację o ich stopniu ryzyka i zaklasyfikowaniu do odpowiedniego przedziału ryzyka, o którym mowa w ust. 3 tegoż rozporządzenia.

Ad. 4. Ustawa o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym określa zasady:

1. delegowania kierowców w transporcie drogowym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
2. kontroli przestrzegania przepisów o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz realizacji obowiązków informacyjnych związanych z delegowaniem kierowców;
3. kontroli drogowej delegowania kierowców w transporcie drogowym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
4. współpracy między Inspekcją Transportu Drogowego oraz Państwową Inspekcją Pracy w zakresie przekazywania informacji związanych z delegowaniem kierowców w transporcie drogowym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
5. współpracy z właściwymi organami innych państw członkowskich dotyczącej delegowania kierowców w transporcie drogowym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i z tego terytorium;
6. postępowania związanego z realizacją lub składaniem wniosków o powiadomienie o decyzji o nałożeniu na przewoźnika drogowego delegującego kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i z tego terytorium administracyjnej kary pieniężnej lub grzywny administracyjnej oraz o egzekucję takiej kary lub grzywny.

Ustawa określa, kto nie jest kierowcą delegowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Status taki nie dotyczy kierowcy, który:

1. wykonuje przejazd tranzytem;
2. wykonuje przewóz dwustronny rzeczy lub przewóz dwustronny osób;
3. w trakcie przewozu dwustronnego rzeczy wykonuje dodatkowo jedną czynność załadunku rzeczy lub rozładunku rzeczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, przez które przejeżdża, pod

- warunkiem, że załadunek rzeczy i rozładunek rzeczy nie jest wykonywany na terytorium tego samego państwa członkowskiego;
4. po przewozie dwustronnym rzeczy, który rozpoczęto w państwie członkowskim siedziby i w czasie którego nie wykonano żadnej dodatkowej czynności załadunku rzeczy lub rozładunku rzeczy, następnie wykonuje przewóz dwustronny rzeczy do państwa członkowskiego siedziby, podczas którego wykonuje dodatkowo maksymalnie dwie czynności załadunku rzeczy lub rozładunku rzeczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, przez które przejeżdża, pod warunkiem, że dodatkowe czynności załadunku rzeczy i rozładunku rzeczy nie są wykonywane na terytorium tego samego państwa członkowskiego;
 5. w trakcie przewozu dwustronnego osób dodatkowo jednokrotnie zabiera pasażerów lub jednokrotnie wysadza pasażerów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, przez które przejeżdża, pod warunkiem, że przewóz osób nie jest wykonywany między dwoma miejscami położonymi na terytorium tego samego państwa członkowskiego; to samo dotyczy przejazdu powrotnego;
 6. wykonuje przewóz drogowy rzeczy na początkowym lub końcowym odcinku transportu kombinowanego, jeżeli ten odcinek sam w sobie składa się z przewozów dwustronnych rzeczy.

Po stronie przewoźnika drogowego delegującego kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej leży zapewnienie takiemu kierowcy odpowiednich warunków zatrudnienia, zgodnie z ustawą o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług. Przewoźnik jest ponadto obowiązany zapewnić, aby kierowca podczas delegowania dysponował następującymi dokumentami w postaci papierowej lub elektronicznej: kopią zgłoszenia delegowania, dowodami potwierdzającymi wykonywanie przewozów drogowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zapisami tachografu, zawierającymi w szczególności symbole państw członkowskich, w których kierowca przebywał podczas wykonywania przewozów międzynarodowych lub przewozów kabotażowych, zgodnie z wymogami dotyczącymi rejestracji i prowadzenia dokumentacji. Dla celów kontroli przewoźnik drogowy delegujący kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na bieżąco aktualizuje zgłoszenia delegowania w interfejsie publicznym połączonym z systemem wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI). **Zgodnie z artykułem 12 ustawy, przewoźnik drogowy z państwa trzeciego delegujący kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z państwa trzeciego:**

1. składa do Państwowej Inspekcji Pracy zgłoszenie delegowania kierowcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z państwa trzeciego, każdorazowo, najpóźniej w momencie rozpoczęcia delegowania, przy użyciu formularza elektronicznego udostępnionego na stronie internetowej, o której mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług, oraz
2. wystawia każdorazowo, przed rozpoczęciem przewozu drogowego, potwierdzenie delegowania kierowcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z państwa trzeciego; potwierdzenie sporządza się na formularzu, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy o delegowaniu kierowców⁵⁷, na komputerze lub maszynowo; potwierdzenie podpisuje przewoźnik drogowy z państwa trzeciego delegujący kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz kierowca delegowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z państwa trzeciego.

Kontrola delegowania kierowców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje kontrolę drogową, wykonywaną przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz kontrolę prawidłowości delegowania i warunków zatrudnienia kierowców delegowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywaną przez inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy. W przypadku nieokazania w trakcie kontroli drogowej kopii zgłoszenia delegowania, na kierowcę delegowanego nakładana jest kara grzywny w wys. 500 PLN. Taka sama kara jest nakładana na kierowcę delegowanego z państwa trzeciego, w przypadku nieokazania potwierdzenia delegowania. W przypadku naruszenia obowiązków lub warunków określonych w ustawie, kierowcy delegowani na terytorium RP podlegają karze pieniężnej w wysokości od 4000 PLN do 7000 PLN za każde naruszenie. W przypadku, gdy przewoźnik drogowy delegujący kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie prześle w terminie dokumentów, Państwowa Inspekcja Pracy lub Inspekcja Transportu Drogowego mogą wystąpić, za pośrednictwem systemu IMI, z uzasadnionym wnioskiem o wzajemną pomoc do właściwych organów państwa członkowskiego, w którym ten przewoźnik ma siedzibę.

Ustawa o delegowaniu kierowców zmienia także przepisy wielu innych ustaw. Szczególnie istotne są **zmiany w ustawie o czasie pracy kierowców**, w której dodano definicję terminu „przeciętne wynagrodzenie”

57 P. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2023 r. w sprawie formularza potwierdzenia delegowania kierowcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z państwa trzeciego, Dz.U. z 2023 r. poz. 1638.

– prognozowane przeciętne wynagrodzenie miesięczne na dany rok kalendarzowy, ogłoszone w trybie art. 19 ust. 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁸, a także nowy Rozdział 3b zatytułowany „Zasady wynagradzania kierowców wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe”. Zgodnie z przepisami zawartymi w tym rozdziale, kierowca wykonujący zadania służbowe w ramach międzynarodowych przewozów drogowych nie jest w podróży służbowej w rozumieniu art. 77 §1 k.p. W przypadku kierowców wykonujących zadania służbowe w ramach międzynarodowych przewozów drogowych, których miesięczny przychód jest wyższy niż przeciętne wynagrodzenie, w skład przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne, o której mowa w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, nie wchodzi:

1. kwota stanowiąca równowartość 60 EUR za każdy dzień pobytu za granicą, z zastrzeżeniem, że tak ustalony miesięczny przychód tych osób stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia;
2. należności stanowiące zwrot równowartości poniesionych przez kierowcę kosztów:
 - a) noclegu, o którym mowa w art. 8 ust. 8 rozporządzenia 561/2006,
 - b) podróży do miejsca rozpoczęcia międzynarodowego przewozu drogowego środkami transportu innymi niż pojazd będący w dyspozycji pracodawcy lub podmiotu, na rzecz którego kierowca wykonuje międzynarodowy przewóz drogowy,
 - c) niezbędnych udokumentowanych wydatków określonych lub uznanych przez pracodawcę lub podmiot, na rzecz którego kierowca wykonuje międzynarodowy przewóz drogowy, odpowiednio do uzasadnionych potrzeb w wysokości nieprzekraczającej kwoty wydatków faktycznie poniesionych i udokumentowanych przez kierowcę,
 - d) korzystania z urządzeń sanitarnych, określonych na podstawie średnich nieudokumentowanych kosztów takich usług oferowanych w ogólnodostępnych miejscach obsługi podróży w państwach, w których kierowca wykonuje zadania służbowe.

Jeżeli okres pobytu kierowcy wykonującego międzynarodowe przewozy drogowe za granicą jest krótszy niż 12 godzin, kwoty, o których mowa w art. 26g przywołanej ustawy i art. 21 ust. 1 pkt 23d ustawy

⁵⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1230 z późn. zm.

z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ulegają zmniejszeniu do:

- 1/3 w przypadku pobytu do 8 godzin;
- 1/2 w przypadku pobytu ponad 8 do 12 godzin.

Zgodnie z nowymi przepisami wynagrodzenie kierowcy może być wypłacane w dwóch ratach przy zachowaniu odpowiednich warunków:

1. pierwsza rata płatna z dołu do 10. dnia miesiąca:
 - a) w przypadku kierowców, których miesięczny przychód jest niższy niż przeciętne wynagrodzenie – w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia;
 - b) w przypadku kierowców, których miesięczny przychód jest wyższy niż przeciętne wynagrodzenie – w wysokości przeciętnego wynagrodzenia.
2. druga rata płatna z dołu, niezwłocznie po ustaleniu pełnej wysokości wynagrodzenia, nie później jednak niż do 21. dnia miesiąca.

Bardzo istotne zmiany dotyczą także ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁹. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 21 ust. 1 pkt 23d tej ustawy, zwolnione z podatku są przychody ze stosunku pracy oraz umowy zlecenia otrzymane przez kierowcę z tytułu wykonywania międzynarodowych przewozów drogowych, w wysokości stanowiącej równowartość 20 EUR za każdy dzień pobytu kierowcy za granicą. Ponadto zwolnione od podatku są przychody stanowiące zwrot kosztów ponoszonych przez kierowcę, o których mowa w ustawie o czasie pracy kierowców.

5. Implementacja pakietu mobilności w wybranych państwach UE

5.1. Niemcy

Implementacja przepisów Pakietu Mobilności do prawodawstwa w Niemczech została dokonana głównie dwoma aktami prawnymi:

1. skonsolidowanym obwieszczeniem w sprawie wdrażania przepisów UE dotyczących minimalnych warunków wdrażania przepisów prawa UE w dziedzinie prawa socjalnego dotyczącego działalności w zakresie transportu drogowego⁶⁰;

⁵⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2647, z późn. zm.

⁶⁰ *Konsolidierte Bekanntmachung der Umsetzung unionsrechtlicher Regelungen über die Mindestbedingungen für die Durchführung unionsrechtlicher Vorgaben im*

2. ustawą regulującą delegowanie kierowców w sektorze transportu drogowego i transgraniczne egzekwowanie przepisów dotyczących delegowania⁶¹.

W powyższych dokumentach ujęto zagadnienia, które dotyczą płacy minimalnej kierowców oraz zasad delegowania kierowców. Zgodnie z przepisami konieczność uwzględniania w wynagradzaniu kierowców płacy minimalnej związana jest z wykonywaniem przewozów kabotażowych (*Kabotagebeförderungen*) oraz międzynarodowych (*trilaterale Beförderungen*).

Zasadniczo przewozy kabotażowe oraz międzynarodowe (*cross trade*), zostały wyłączone z zasad delegowania na obszarze Niemiec. Ich funkcjonowanie oparto o dwie ustawy: o płacy minimalnej oraz o delegowaniu pracowników. Toczyła się dyskusja na temat potrzeby włączenia w powyższe uregulowania przejazdów tranzytowych oraz dwustronnych. Należy jednak podkreślić, że wprowadzenie takich rozwiązań byłoby sprzeczne z ogólnymi zapisami w dyrektywie i mogło stanowić zagrożenie dla Niemiec związane ze skierowaniem sprawy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Dyrektywa oparta jest na zasadzie pełnej harmonizacji, co oznacza, że państwa członkowskie nie mogą tworzyć nowych rozwiązań i tym samym tworzyć nowych form ochrony.

Ustawa o płacy minimalnej (MiLOG), która była już przywoływana w niniejszym opracowaniu, określa minimalną kwotę brutto, jaką pracownik (kierowca) musi otrzymać z tytułu wykonywania swojej pracy⁶². Ponadto ustawa ta reguluje kwestie dokumentacyjne i zgłoszeniowe.

Wskazana powyżej ustawa regulująca delegowanie kierowców w sektorze transportu drogowego reguluje zasady delegowania pracowników na obszarze Niemiec. Ponadto w ustawie wskazuje się, że koszty delegowania (podróż, wyżywienie) nie mogą stanowić części minimalnego wynagrodzenia. Mogą jednak stanowić dodatkowe wynagrodzenie do pensji.

Bereich der Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr, VKBl. Nr. 5 vom 14.03.2022.

61 *Gesetz zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts*, BGBl. 2023 I Nr. 172 vom 30.06.2023.

62 Należy podkreślić, że płaca minimalna ma tendencję rosnącą. W Niemczech ważną instytucją związaną z określaniem wielkości płacy minimalnej jest *Mindestlohnkommission*. Zgodnie z zapowiedziami tej komisji płaca minimalna w Niemczech od 1 stycznia 2024 r. ma wynieść 12,41 EUR/godz.

Uzasadnieniem dla wprowadzonych zmian w prawodawstwie niemieckim, jest zapewnienie możliwości korzystania z rozwiązań systemowych niemieckiego rynku, chociaż pracownicy nie podlegają pod prawo zabezpieczenia społecznego.

Należy podkreślić ogólną zbieżność przepisów niemieckich i polskich dotyczących składników, które wchodzi w skład pensji minimalnej. Warto jednak zwrócić uwagę na dwa składniki wchodzące w skład wynagrodzenia po stronie niemieckiej⁶³:

- stała dieta⁶⁴;
- ryczałty nierozliczane na podstawie rachunków (*Tagenpauschale*).

Dla kierowców zatrudnionych w niemieckich przedsiębiorstwach rynek niemiecki jest rynkiem wewnętrznym (a dla polskich przedsiębiorstw – kabotażowym). Oznacza to, że przysługują im diety, które nie podlegają opodatkowaniu. Wysokość diet jest zróżnicowana i przeważnie wynosi 14 EUR za pierwszy i ostatni dzień podróży, a za drugi i kolejne dni wynosi 28 EUR. Dodatkowo kierowcy mogą liczyć na dodatek za nocleg, który przysługuje w przewozach krajowych i międzynarodowych. Jego stawka wynosi 8 EUR za dobę. Istnieje możliwość odliczenia kosztów w rozliczeniu rocznym. Możliwe jest również odliczenie od przychodów kosztów dojazdu do pracy (0,3 EUR za przejechany kilometr).

5.2. Litwa

Transpozycja dyrektywy 2020/1057 na grunt prawa litewskiego została dokonana następującymi aktami prawnymi:

- ustawą zmieniająca artykuły 108, 109, 139, 213 Kodeksu pracy Republiki Litewskiej i załącznik XIV⁶⁵;
- zarządzeniem nr 2BE-262 Dyrektora Litewskiej Administracji Bezpieczeństwa Transportu z dnia 30 września 2021 r. „W sprawie przyjęcia wykazu naruszeń rozporządzeń 561/2006 i 165/2014 skategoryzowanych według ich wagi”⁶⁶;

63 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Federalny Sąd Pracy.

64 Możliwość zaliczenia diet stałych do pensji minimalnej wynika wprost z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE z maja 2015 r. Trybunał jednoznacznie stwierdził, że stała dieta przyznawana z tytułu delegacji może być składnikiem pensji minimalnej. Ponadto do płacy minimalnej zgodnie z orzeczeniem TSUE można zaliczyć odszkodowanie za dotarcie do pracy oraz dodatek wakacyjny.

65 *Lietuvos Respublikos darbo kodekso 108, 109, 139, 213 straipsnių ir priedo pakeitimo įstatymas* Nr. XIV-457, 29.06.2021.

66 *Lietuvos transporto saugos administracijos direktoriaus 2021 m. rugsėjo 30 d. įsakymas* Nr. 2BE-262 „Dėl reglamentų (EB) Nr. 561/2006 ir (ES) Nr. 165/2014 pažeidimų, suskirstytų į kategorijas pagal sunkumą, sąrašo patvirtinimo”.

- ustawą nr IX-1768 o Państwowej Inspekcji Pracy Republiki Litewskiej nr XIV-552 zmieniającą art. 1, 4, 8, 9, 11 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy Republiki Litewskiej, załącznik oraz uzupełniającą ustawę o art. 11⁶⁷;
- ustawą zmieniającą art. 12 ustawy nr I-1863 o podstawach działalności transportowej⁶⁸;
- ustawą o zmianie artykułów, tytułu sekcji trzeciej i załącznika, 1, 7, 8, 8-1, 8-2, 8-3, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 23, 24, 26, 30, 32, 38, 41 Kodeksu transportu drogowego Republiki Litewskiej, dodającą artykuły 8-4, 8-5, 8-6, 9-1, 10-1, 39-1 i 39-2 Kodeksu oraz uznającą artykuł 39 za nieważny⁶⁹;
- ustawą o zmianie artykułów 101, 393, 448, 450, 451, 452, 453, 454, 456, 459, 463, 589, 611 Kodeksu wykroczeń administracyjnych Republiki Litewskiej wraz z załącznikiem⁷⁰.
- zarządzeniem nr 2BE-307 Dyrektora Litewskiej Administracji Bezpieczeństwa Transportu z dnia 6 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 2BE-36 Dyrektora Litewskiej Administracji Bezpieczeństwa Transportu z dnia 2 lutego 2018 r. w sprawie zatwierdzenia metodologii oceny ryzyka podmiotów gospodarczych⁷¹;
- uchwałą Rządu Litewskiego z 12 kwietnia 2023 r. nr 257 w sprawie zatwierdzenia opisu procedury kontroli i raportowania czasu prowadzenia i odpoczynku kierowców pojazdów transportu drogowego, zmieniającą uchwałę 546 z 30 maja 2007 r.⁷².

67 *Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos įstatymo Nr. IX-1768 1, 4, 8, 9, 11 straipsnių, priedo pakeitimo ir įstatymo papildymo 11-1 straipsniu įstatymas Nr. XIV-552.*

68 *Lietuvos Respublikos transporto veiklos pagrindų įstatymo Nr. I-1863 12 straipsnio pakeitimo įstatymas.*

69 *Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso 1, 7, 8, 8-1, 8-2, 8-3, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 23, 24, 26, 30, 32, 38, 41 straipsnių, trečiojo skirsnio pavadinimo ir priedo pakeitimo, Kodekso papildymo 8-4, 8-5, 8-6, 9-1, 10-1, 39-1 ir 39-2 straipsniais ir 39 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas.*

70 *Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 101, 393, 448, 450, 451, 452, 453, 454, 456, 459, 463, 589, 611 straipsnių ir priedo pakeitimo įstatymas.* Odnosi się do ustalenia wysokości kar nakładanych na kierowców, zarządzających transportem, przewoźników za naruszenia związane z czasem prowadzenia pojazdu i odpoczynkiem, brakami w dokumentacji.

71 *Lietuvos transporto saugos administracijos direktoriaus 2022 m. gruodžio 6 d. įsakymas Nr. 2BE-307 „Dėl Lietuvos transporto saugos administracijos direktoriaus 2018 m. vasario 2 d. įsakymo Nr. 2BE-36 „Dėl Ūkio subjektų rizikingumo vertinimo metodikos patvirtinimo pakeitimo“.*

72 *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2023 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 257 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gegužės 30 d. nutarimo Nr. 546 Dėl Kelių*

Uchwałą nr 257 rząd Republiki Litewskiej postanowił:

1. zatwierdzić opis trybu sprawdzania i raportowania czasu prowadzenia pojazdu i odpoczynku kierowców pojazdów transportu drogowego, czasu pracy i odpoczynku pracowników mobilnych transportu drogowego oraz kierowców pojazdów drogowych;
2. ustalić, czy stosowane są kontrole na drogach i w przedsiębiorstwach.

Kontrole są przeprowadzane przez:

- Litewską Administrację Bezpieczeństwa Transportu (*Lietuvos transporto saugos administracija*) – około 70% planowanych kontroli na drogach i 100% planowanych kontroli w przedsiębiorstwach;
- Departament Policji podlegający Ministerstwu Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej – około 30% planowanych kontroli drogowych.

W Kodeksie transportu drogowego Republiki Litewskiej w celu transpozycji dyrektywy 2020/1057 wprowadzono art. 10, dotyczący szczególnych cech delegowania kierowców pojazdów drogowych i egzekwowania delegowania. Zdefiniowano operacje, w których kierowcy nie podlegają delegowaniu, obowiązki przewoźnika delegującego kierowcę na terytorium Republiki Litewskiej, obowiązki przewoźnika zgłaszającego kierowcę delegowanego do Systemu Informacji Rynku Wewnętrznego. Wskazano właściwe instytucje Republiki Litewskiej odpowiedzialne za współpracę i udzielanie wzajemnej pomocy właściwym organom państw obcych w sprawach delegowania kierowców pojazdów transportu drogowego, tj. Administrację Bezpieczeństwa Transportu⁷³ i Państwową Inspekcję Pracy Republiki Litewskiej⁷⁴ podlegającą Ministerstwu Ubezpieczeń Społecznych i Pracy. Współpraca i świadczenie wzajemnej pomocy odbywa się poprzez System Informacji Rynku Wewnętrznego.

W odniesieniu do Kodeksu Transportu Drogowego Republiki Litewskiej, wprowadzono zmiany zgodnie z rozporządzeniami Pakietu Mobilności dotyczącymi zasad dostępu do rynku i zawodu przewoźnika drogowego. W odróżnieniu od polskiego prawa uznano, że zarządzający transportem może kierować działalnością w zakresie zawodowego transportu drogowego nie więcej niż dwóch różnych przewoźników, którzy posiadają łącznie nie więcej niż 30 pojazdów.

transporto priemonių vairuotojų vairavimo ir poilsio režimo tikrinimo ir ataskaitų teikimo tvarkos aprašo patvirtinimo pakeitimo”.

73 *Lietuvos transporto saugos administracija* <https://ltsa.lrv.lt/lt/> (dostęp z dnia 14.11.2023).

74 *Valstybinė darbo inspekcija* <https://www.vdi.lt/> (dostęp z dnia 14.11.2023).

Na Litwie minimalne miesięczne wynagrodzenie (MMA) w drugiej połowie 2023 r. wynosi 840 EUR; wzrosło od 2019 r. z poziomu 555 EUR. Z kolei w analogicznym okresie w Polsce wynosiło w 2019 r. 530 EUR, a w 2023 r. – 811 EUR⁷⁵. Prognozowane MMA w 2024 r., zaakceptowane przez rząd litewski, wyniesie 924 EUR⁷⁶. Minimalna płaca w Polsce od 1.01.2024 r. wyniesie 4242 zł, a od lipca 2024 r. – 4300 zł⁷⁷. Minimalne wynagrodzenie kierowców ciężarówek pracujących w sektorze transportu obliczane jest przez pomnożenie MMA i współczynnika, który wzrósł z 1,3 (obowiązującego w 2019 r.) do 1,65. Wówczas według prognoz minimalne miesięczne wynagrodzenie litewskich kierowców wyniesie 1524,60 EUR przed opodatkowaniem. Litewskie Stowarzyszenie Przewoźników Drogowych „Linava” (należące do IRU⁷⁸) zwróciło się do rządu litewskiego, komisji Sejmasu, Ministerstwa Ubezpieczeń Społecznych i Pracy oraz Ministerstwa Transportu o zmianę systemu współczynnikowego wyliczenia wynagrodzeń dla kierowców. Przy zastosowaniu wskaźnika i zwiększaniu MMA spowoduje to dalsze zwiększenie obciążeń administracyjnych dla przewoźników krajowych. Litewski przedstawiciel przewoźników stwierdził, że ten niekorzystny dla nich system funkcjonuje oprócz Litwy tylko w Polsce; pozostali konkurenci na rynku unijnym (np. Bułgaria, Rumunia) nie stosują takiego systemu. Linava apeluje o rezygnację ze współczynnika lub jego zróżnicowanie według wielkości przedsiębiorstwa. Dla mniejszych przewoźników sugerują albo całkowitą rezygnację ze współczynnika albo zmniejszenie jego wysokości⁷⁹. Międzynarodowy Sojusz Transportu

75 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_mw_cur__custom_8496570/default/table?lang=en

76 P. Kirilova, *Kad ir kiek sparčiai būtų keliama, vis tiek gerokai per maža* – ekspertai įvertino Lietuvos minimalią algą, („Bez względu na to, jak szybko zostanie podniesiona, nadal jest zdecydowanie za niska” – eksperci ocenili litewską płacę minimalną) <https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/2101292/kad-ir-kiek-sparciai-butu-keliama-vis-tiek-gerokai-per-maza-ekspertai-ivertino-lietuvos-minimalia-alga> (dostęp z dnia 30.10.2023).

77 I. Maczalska, *Wynagrodzenie minimalne 2024. Jaka kwota netto trafi na konta bankowe pracowników w 2024 roku?* <https://www.pit.pl/aktualnosci/wynagrodzenie-minimalne-2024-jaka-kwota-netto-trafi-na-konta-pracownikow-w-2024-roku-1008631> (dostęp z dnia 30.10.2023).

78 The International Road Transport Union (Międzynarodowa Unia Transportu Drogowego).

79 A. Lysionok, *Augant minimaliam atlyginimui, vežėjai baiminasi didesnių mokesčių. „Linava” prašo peržiūrėti koeficiento sistemą*, (Wraz ze wzrostem płacy minimalnej przewoźnicy obawiają się wyższych podatków. „Linava” prosi o przegląd systemu współczynników) <https://trans.info/lt/augant-minimaliam-atlyginimui-vezėjai-baiminasi-didesniu-mokesciu-352951> (dostęp z dnia 30.10.2023).

i Logistyki (TTLA⁸⁰) sugeruje podzielenie wielkości współczynnika MMA dla pracowników delegowanych na podstawie doświadczenia kierowcy na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Przykładowa propozycja wyliczenia minimalnego wynagrodzenia kierowców delegowanych według długości przepracowanych lat: staż dłuższy niż 5 lat – bez zmian, pozostaje obecny współczynnik 1,65; dla tych o stażu pracy od 3 do 5 lat, MMA przemnożone przez współczynnik 1,55; dla kierowców ze stażem od roku do 3 lat – przy zastosowaniu współczynnika 1,45; dla kierowców delegowanych ze stażem pracy do 1 roku proponowany współczynnik wyniósłby 1,3. Zdaniem przedstawiciela TTLA podwyższanie MMA i wykorzystanie współczynnika znacząco osłabia konkurencyjność litewskich przewoźników na rynku europejskim⁸¹.

Wynagrodzenie pracownika, oprócz wynagrodzenia zasadniczego, może obejmować⁸²:

- dodatkową część wynagrodzenia, ustaloną za zgodą stron lub wypłacaną zgodnie z normami prawa pracy lub systemem wynagradzania pracy obowiązującym w zakładzie pracy;
- premie za zdobyte kwalifikacje;
- premie za pracę dodatkową lub wykonanie dodatkowych obowiązków lub zadań;
- premie za wykonaną pracę, ustalane w drodze porozumienia stron lub wypłacane zgodnie z przepisami prawa pracy lub systemem wynagradzania pracy obowiązującym w zakładzie pracy;
- premie przyznawane z inicjatywy pracodawcy, aby zachęcić pracownika do dobrze wykonanej pracy, działań jego firmy, działu lub grupy pracowników lub osiągniętych wyników.

5.3. Czechy

Transpozycja przepisów Pakietu Mobilności w Czechach nastąpiła poprzez przyjęcie następujących aktów prawnych:

80 *Tarptautinis transporto ir logistikos aljansas* – TTLA (Międzynarodowy Sojusz Transportu i Logistyki) – zrzesza 25 największych litewskich firm. <https://www.ttla.lt/> (dostęp z dnia 30.10.2023).

81 A. Lysionok, *Vežėjai siūlo skaidyti vairuotojų algos koeficientą atsižvelgiant į jų darbo patirtį* (pol. Przewoźnicy oferują podział wynagrodzenia kierowcy na podstawie jego doświadczenia zawodowego) <https://trans.info/lt/vezejai-siuolo-skaidyti-vairuotoju-algos-koeficienta-atsizvelgiant-i-ju-darbo-patirti-256718> (dostęp z dnia 30.10.2023).

82 <https://lvps.lt/d-u-k-2/Zwiazek-Zawodowy-Przewoznikow-Litwy-LVPS> (dostęp z dnia 31.10.2023)

- ustawy 285/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r. zmieniającej ustawę Kodeks pracy;
- ustawy 337/2020 z dnia 23 lipca 2020 r. zmieniającej ustawę 111/1994 o transporcie drogowym;
- rozporządzenia 371/2020 z dnia 10 września 2020 r., zmieniającego rozporządzenie 522/2006 w sprawie państwowego nadzoru i kontroli zawodowej w transporcie drogowym;
- ustawy 418/2021 z dnia 28 października 2021 r. zmieniającej ustawę 273/2008 o Policji Republiki Czeskiej, z późniejszymi zmianami, ustawę 17/2012 o Administracji Celnej Republiki Czeskiej, z późniejszymi zmianami, ustawę 553/1991 o policji miejskiej .
- ustawy 217/2022 z dnia 8 lipca 2022 r. zmieniającej ustawę 111/1994 o transporcie drogowym;
- rozporządzenia 220/2022 z dnia 19 lipca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie 522/2006 w sprawie państwowego nadzoru zawodowego i inspekcji w transporcie drogowym.

Najistotniejsze znaczenie dla implementacji mają: wspomniana wyżej ustawa 285/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r. zmieniająca ustawę 262/2006 – Kodeks pracy (zwaną dalej kodeksem pracy) oraz ustawa 217/2022 z dnia 8 lipca 2022 r. zmieniająca ustawę 111/1994 o transporcie drogowym (zwaną dalej ustawą o transporcie drogowym). Ustawa o transporcie drogowym, w zakresie transpozycji Pakietu Mobilności do porządku prawnego Republiki Czeskiej, reguluje przede wszystkim następujące obszary:

- wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego i kabotażu pojazdami o dopuszczalnej masie całkowitej (dmc) przekraczającej 2,5 tony i nieprzekraczającej 3,5 tony, przeznaczonymi do przewozu zwierząt lub rzeczy;
- delegowanie kierowców przez przewoźników mających siedzibę w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz w krajach trzecich;
- kontrolę przestrzegania wymagań dotyczących czasu pracy kierowców;
- czasowe zwolnienia z wymagań dotyczących czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku oraz z wymogów prowadzenia ewidencji;
- współpracę transgraniczną w zakresie kontroli zakładania przedsiębiorstw transportowych;
- kary dla zlecających transport;
- wdrożenie innych wymagań cząstkowych wynikających z przepisów Unii Europejskiej;

- wykonywanie państwowego nadzoru w transporcie drogowym;
- zmniejszenie obciążeń administracyjnych.

Do znowelizowanej ustawy o transporcie drogowym wprowadzono nowy przepis związany z delegowaniem kierowców, których pracodawcą jest przewoźnik mający siedzibę w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Choć zasadniczo regulacje dotyczące delegowania pracowników z innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej do wykonywania pracy w ramach ponadnarodowego świadczenia usług na terytorium Republiki Czeskiej reguluje Kodeks pracy, to jednak w uzgodnieniu z Ministerstwem Pracy i Spraw Socjalnych, postanowiono, że w ustawie o transporcie drogowym zostaną zawarte szczególne zasady (*lex specialis*) dotyczące delegowania kierowców, tak by nie wprowadzać do kodeksu pracy rozwiązań szczegółowych⁸³. Nowe przepisy wprowadzone do ustawy o transporcie drogowym stanowią transpozycję artykułu 1 dyrektywy 2020/1057, która ustanawia szczególne zasady delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego. Na poziomie prawa Unii Europejskiej istnieje ogólna materialnoprawna regulacja dotycząca delegowania, która zawarta jest w dyrektywie 96/71/WE, natomiast w dyrektywie 2020/1057 ustawodawca unijny ustanowił odmienne zasady, w szczególności dotyczące funkcjonowania transportu drogowego. Mianowicie dyrektywa 2020/1057 przewiduje przypadki transportu, w których kierowca nie jest uważany za pracownika delegowanego⁸⁴. Zgodnie z §33f ustawy o transporcie drogowym, w przypadku kierowców wysyłanych w ramach ponadnarodowego świadczenia usług na terytorium Republiki Czeskiej, nie jest konieczne spełnianie odpowiednich wymogów czeskiego prawa pracy (określonych w §319 Kodeksu pracy) w przypadku, gdy oddelegowany kierowca realizuje określone rodzaje przewozów.

W przypadku przewozów bilateralnych – zgodnie z przepisami dyrektywy 2020/1057 – dopuszczalny jest wyjątek w postaci tzw. czynności uzupełniających, występujący, gdy załadunek lub rozładunek nastąpi w państwie, które nie jest punktem początkowym ani docelowym przewozu. W przypadku bilateralnego transportu towarowego można wykonać tylko jedną taką czynność dodatkową lub jeżeli w trakcie początkowego przewozu bilateralnego nie wykonuje się żadnej dodatkowej czynności, możliwe jest wykonanie dwóch dodatkowych czynności

83 *Zákon o silniční dopravě po novele č. 217/2022 Sb.*, DLprofi.cz, <https://www.dlprofi.cz/33/zakon-o-silnicni-doprave-po-novele-c-217-2022-sb-uniqueidmRRWSbk-196FNf8-jVUh4Ei6uuHfcNrOcMOR3-emoplBA/?query=217%2F2022&serp=1> (dostęp z dnia 06.11.2023).

84 Zob. szerzej w części 3 niniejszego opracowania.

w drodze powrotnej do kraju siedziby przewoźnika. Wyłączenie z obowiązku delegowania pracowników nie dotyczy sytuacji, w której kierowca miałby wykonywać kabotaż lub przewozy *cross trade* – w takim przypadku oddelegowany kierowca będzie objęty na terytorium Republiki Czeskiej Kodeksem pracy⁸⁵.

Kodeks pracy określa, zgodnie z ogólnym prawodawstwem UE (dyrektywa 96/71/WE), wymagania, których należy przestrzegać w przypadku pracownika pracodawcy z innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, wysłanego w ramach ponadnarodowego świadczenia usług na terytorium Republiki Czeskiej. Wymagania te dotyczą m.in. płacy minimalnej, długości urlopu czy określonych warunków przydzielania dodatków do wynagrodzenia (takich jak wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych, za pracę w porze nocnej, urlop wyrównawczy lub rekompensata za urlop wypoczynkowy).

Czeski Kodeks pracy zapewnia, że pracownicy w zależności od złożoności, odpowiedzialności i wysiłku pracy, muszą otrzymać przynajmniej takie wynagrodzenie, które dla odpowiedniej grupy jest określone jako najniższe dopuszczalne⁸⁶. Od 1 stycznia 2023 roku **podstawowa stawka minimalnego wynagrodzenia** za tygodniowy czas pracy wynoszący 40 godzin wynosi 17 300 CZK miesięcznie lub 103,80 CZK za godzinę pracy.

Oprócz płacy minimalnej w czeskim systemie prawnym stosuje się również pojęcie **wynagrodzenia gwarantowanego**, do którego pracownik jest uprawniony zgodnie z Kodeksem pracy, umową lub przepisami wewnętrznymi. Najniższy poziom gwarantowanej płacy i warunki jej przyznawania pracownikom, których wynagrodzenie nie jest uzgodnione w umowie zbiorowej, są określone w rozporządzeniu 567/2006⁸⁷. Najniższy poziom gwarantowanego wynagrodzenia dla kierowcy pojazdów ciężarowych, których dopuszczalna masa całkowita przekracza 3,5 tony wynosi 19 700 CZK za miesiąc i 117,50 CZK za godzinę pracy⁸⁸.

W przypadku, gdy wynagrodzenie pracownika albo wynagrodzenie z wyłączeniem dodatków (za pracę w godzinach nadliczbowych,

85 Tamże, *Zákon o silniční dopravě* (...), (dostęp z dnia 06.11.2023).

86 Rozporządzenie 567/2006 z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie płacy minimalnej, najniższych poziomów płacy gwarantowanej, definicji trudnego środowiska pracy i wysokości dodatków do wynagrodzeń za pracę w trudnym środowisku pracy.

87 Rozporządzenie 567/2006 z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie płacy minimalnej, najniższych poziomów płacy gwarantowanej, definicji trudnego środowiska pracy i wysokości dodatków do wynagrodzeń za pracę w trudnym środowisku pracy.

88 Rozporządzenie 567/2006 z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie płacy minimalnej, najniższych poziomów płacy gwarantowanej, definicji trudnego środowiska pracy i wysokości dodatków do wynagrodzeń za pracę w trudnym środowisku pracy, §3.

w święto, w porze nocnej, w trudnych warunkach pracy czy w soboty i niedziele) nie osiągnie najniższej wysokości wynagrodzenia gwarantowanego, pracodawca ma obowiązek, podobnie jak w przypadku płacy minimalnej, zapewnić pracownikowi dodatek⁸⁹.

5.4. Słowacja

Transpozycja dyrektywy 2020/1057 z dnia 15 lipca 2020 r. nastąpiła poprzez przyjęcie następujących aktów prawnych:

- ustawy 407/2021 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie organizacji czasu pracy w transporcie;
- ustawy 56/2012 z dnia 1 sierpnia 2022 r. o transporcie drogowym.

Podstawowym aktem prawnym implementującym dyrektywę 2020/1057 do prawodawstwa Republiki Słowackiej była ustawa 407/2021, którą znowelizowano ustawę 311/2001 (Kodeks pracy), ustawę 351/2015 (ustawa o współpracy transgranicznej przy delegowaniu pracowników do wykonywania pracy w zakresie świadczenia usług) oraz ustawę 462/2007 (ustawa w sprawie organizacji czasu pracy w transporcie) oraz zmieniająca ustawy 125/2006 (ustawa o inspekcji pracy) i 82/2005 (ustawa w sprawie nielegalnej pracy i nielegalnego zatrudnienia oraz o zmianie niektórych ustaw zmienionych ustawą 309/2007). Zasady dotyczące delegowania pracowników – kierowców zostały zawarte w §5a słowackiego Kodeksu pracy. Poszczególne przypadki, w których kierowca nie będzie uważany za pracownika delegowanego, zostały określone w § 5a ust. 2 Kodeksu pracy

Kodeks pracy, do którego wprowadzono §5a, zawiera szczegółowe zasady w zakresie delegowania pracowników wysoce mobilnych w transporcie drogowym, tj. kierowców. Pomimo tego, że transport międzynarodowy w tranzycie przez terytorium państwa członkowskiego nie stanowi przedmiotu delegowania, kierowca wykonujący przewóz kabotażowy jest już uważany za pracownika delegowanego w ramach transgranicznego świadczenia usług, gdyż w przypadku kabotażu cała operacja transportowa odbywa się w przyjmującym państwie członkowskim i w związku z tym jest ściśle powiązana z jego terytorium (§5a ust. 1). Z kolei §5a ust. 2 ustala, czego nie zalicza się do delegowania (przekroczenie granicy bez załadunku lub rozładunku towaru, dokonanie w trakcie przewozu bilateralnego operacji transportowej, dokonanie

89 Państwowa Inspekcja Pracy, Republika Czeska, <https://www.suip.cz/web/pl> (dostęp z dnia 13.11.2023).

dotatkowych czynności w trakcie przewozu towaru, wykonanie kolejnego przewozu bilateralnego, wykonanie początkowego lub końcowego odcinka drogowego operacji transportu kombinowanego).

5.5. Bułgaria

Implementacja dyrektywy 96/71/WE oraz zmieniającej ją dyrektywy 2018/957 do prawa bułgarskiego dokonana została poprzez wprowadzenie zmian do bułgarskiego Kodeksu pracy⁹⁰ (art. 121a kodeksu) oraz wydanie rozporządzenia z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie warunków i trybu delegowania i wysyłania pracowników w ramach świadczenia usług⁹¹, które to rozporządzenie zostało następnie odpowiednio zmienione w celu uwzględnienia wymogów wynikających z dyrektywy 2018/957. Rozporządzenie reguluje w rozdziale II zasady dotyczące delegowania obywateli Bułgarii do pracy w krajach Unii Europejskiej i EFTA w ramach świadczenia usług, natomiast w rozdziale III – delegowanie pracowników z tych państw do Bułgarii. Przepis art. 6 ust. 3 rozporządzenia wyraźnie wskazuje, że prawo krajowe obowiązujące w państwie przyjmującym określa, które ze składników wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi uwzględnia się przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia „podstawowego i dodatkowego”. Prawo państwa przyjmującego musi natomiast uwzględniać zasadę wynikającą z art. 3 ust. 7 zd. 2 i 3 dyrektywy 96/71/WE, zgodnie z którą dodatki stanowiące zwrot ponoszonych kosztów nie są uznawane za część wynagrodzenia⁹². Tak też kwestię tę reguluje prawo bułgarskie w art. 9 ust. 3 rozporządzenia.

Dyrektywa 2020/1057 nie została natomiast do tej pory implementowana do prawa bułgarskiego. W dniu 14 lipca 2023 r. Komisja Europejska wystosowała tzw. uzasadnioną opinię do Bułgarii (oraz kilku innych państw unijnych), wzywając do złożenia wyjaśnień dotyczących braku notyfikacji implementacji dyrektywy⁹³. Obecnie procedowany jest w Bułgarii projekt ustawy mającej na celu implementację⁹⁴ dyrek-

90 *Кодекс на труда в сила от 01.01.1987 г.* (publikacja: *Обн. ДВ. бр.26 от 1 Април 1986 г. з рѳзн. зм.*).

91 *Наредба за условията и реда за командироване и изпращане на работници и служители в рамките на предоставяне на услуги В сила от 18.09.2002 г.* (publikacja: *Обн. ДВ. бр.68 от 16 Юли 2002 г. з рѳзн. зм.*).

92 Por. szerzej na ten temat rozdział 3.2.1.

93 Numer naruszenia INFR(2022)0196. Na dzień 12.11.2023 r. sprawa pozostaje w toku.

94 Pierwotny projekt dostępny jest na stronie <https://www.mtc.government.bg/bg/category/170/proekt-na-zakon-za-izmenenie-i-doplnenie-na-zakona-za->

tywy 2020/1057. Ma ona być dokonana ustawą zmieniającą ustawę o transporcie drogowym⁹⁵. Projekt wprowadza także stosowne zmiany w prawie bułgarskim, wynikające z konieczności uwzględnienia wejścia w życie rozporządzeń 2020/1054 oraz 2020/1055. Rada Ministrów Bułgarii uchwałą z dnia 26 września 2023 r. zatwierdziła projekt, zaproponowała jego przyjęcie przez Zgromadzenie Narodowe i zobowiązała Ministra Transportu i Łączności do przedłożenia projektu Zgromadzeniu Narodowemu⁹⁶. Oprócz ustawy o transporcie drogowym planowana jest zmiana innych aktów prawnych, a mianowicie: Kodeksu pracy, rozporządzenia w sprawie międzynarodowego przewozu drogowego osób i rzeczy, rozporządzenia w sprawie sposobu, zakresu i organizacji kontroli na drogach i w przedsiębiorstwach oraz klasyfikacji przewoźników i podmiotów wykonujących przewozy na potrzeby własne, a także wspomnianego wyżej rozporządzenia w sprawie warunków i trybu delegowania i wysyłania pracowników w ramach świadczenia usług.

Zgodnie z projektem ustawy zmieniającej ustawę o transporcie drogowym, w rozdziale III ustawy o transporcie drogowym, zatytułowanym „Przewozy międzynarodowe”, planuje się dodać sekcję „Przepisy szczególne dotyczące delegowania kierowców”, składającą się z art. 34a-i. W art. 34a zdefiniowano pojęcie delegowania kierowców do innego państwa jako „(...) wykonywanie usługi przewozu towarów lub osób na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej na podstawie umowy o świadczenie usług transportowych zawartej między bułgarskim przewoźnikiem a użytkownikiem usług” (art. 34a ust. 2 projektu) oraz delegowanie kierowcy do Bułgarii jako „(...) wykonywanie usługi przewozu rzeczy lub osób na terytorium Republiki Bułgarii na podstawie umowy o świadczenie usług transportowych zawartej między przewoźnikiem mającym siedzibę w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, państwie będącym stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej a odbiorcą usług” (art. 34a ust. 3 projektu). Wyraźnie wskazano, że

автомобилните-превози-2 (dostęp z dnia 14.11.2023). Zmieniony projekt dostępny w systemie <https://pris.government.bg/> (dostęp z dnia 14.11.2023).

95 Закон за автомобилните превози в сила от 17.09.1999 г. (publikacja: *Обн. ДВ. бр.82 от 17 Септември 1999 г.* z późn. zm.).

96 Решение № 653 на МС от 26.09.2023 г. за одобряване на законопроект за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози. Uchwała dostępna na stronie internetowej <https://pris.government.bg/> (dostęp z dnia 14.11.2023).

z delegowaniem mamy do czynienia przy przewozach kabotażowych (art. 34a ust. 4 projektu), jak również przewidziano wyjątki, o których mowa w art. 1 ust. 3 zd. 1, art. 1 ust. 5 i art. 1 ust. 6 dyrektywy 2020/1057 (art. 36b projektu). Pozostałe postanowienia projektu dotyczą sposobu realizowania obowiązku przekazywania informacji o delegowaniu oraz obowiązków organów państwa z tym związanych. Projekt zawiera także przepisy dotyczące kontroli oraz kar pieniężnych w razie naruszenia przepisów.

Sposób implementacji dyrektywy 2020/1057 przewidywany w Bułgarii wydaje się – przynajmniej na tym etapie – spełniać wymogi wynikające z dyrektywy. Nie odbiega on przy tym od rozwiązań przyjętych w prawie polskim. Omawiana ustawa o zmianie ustawy o transporcie drogowym nie zawiera natomiast żadnych przepisów, które modyfikowałyby zasady dotyczące opodatkowania diet wypłacanych kierowcom, czy też obciążania ich składkami na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne. Brak także jakichkolwiek odniesień do tych kwestii w uzasadnieniu projektu.

Dodać należy – wychodząc w pewnym stopniu poza zakres ekspertyzy – że w Bułgarii obowiązują przepisy dotyczące wypłacania diet personelowi środków transportu lądowego. Kwestia ta uregulowana została w art. 31 ust. 1 rozporządzenia w sprawie podróży służbowych i zadań specjalnych za granicą⁹⁷. Stawki diety określone są w załączniku numer 3 do rozporządzenia. Ich wysokość została podwyższona w 2021 r. do kwoty (minimalnej) 50 EUR za jeden dzień (w sytuacji załogi składającej się z dwóch kierowców – do 45 EUR za dzień). Diety – w kwocie nie wyższej niż dwukrotność kwoty minimalnej – nie podlegają opodatkowaniu⁹⁸ ani nie są obciążone składkami na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne⁹⁹. Nie jest wiadome, czy przepisy te pozostaną w mocy po wdrożeniu do bułgarskiego prawa dyrektywy 2020/1057.

97 *Наредба за служебните командировки и специализации в чужбина в сила от 01.07.2004 г. (publikacja: Обн. ДВ. бр.50 от 11 Юни 2004 г.).*

98 *Por. art. 13 ust. 1 pkt 23 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Закон за данъците върху доходите на физическите лица в сила от 01.01.2007 г. (publikacja: Обн. ДВ. бр.95 от 24 Ноември 2006 г.).*

99 *Por. art. 1 ust. 7 pkt 1 rozporządzenia w sprawie składników wynagrodzenia i dochodu, od których odprowadzane są składki na ubezpieczenie społeczne (Наредба за елементите на възнаграждението и за доходите, върху които се правят осигурителни вноски в сила от 01.01.2000 г. (publikacja: Обн. ДВ. бр.6 от 21 Януари 2000 г.).*

5.6. Rumunia

Transpozycja dyrektywy 96/71/WE do prawa rumuńskiego została dokonana ustawą 344/2006 dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług transgranicznych¹⁰⁰. Następnie, implementując dyrektywę 2014/67/UE, uchwalono nową ustawę 16/2017¹⁰¹ regulującą te same kwestie. Konieczność implementacji dyrektywy 2018/957, zmieniającej dyrektywę 96/71/WE, doprowadziła do uchwalenia ustawy 172/2020¹⁰² zmieniającej ustawę 16/2017¹⁰³.

Dyrektywa 2020/1057 implementowana została do prawa rumuńskiego rozporządzeniem nr 12/2022 w sprawie zmiany i uzupełnienia niektórych aktów normatywnych w zakresie transportu drogowego¹⁰⁴. Rozporządzenie dokonuje zmian w ustawie 16/2017 w sprawie delegowania pracowników przy świadczeniu usług ponadnarodowych, w odniesieniu do artykułów 1, 5, 6, 8, 11, 13, 24, 48, 49, 50 i 53.

Najistotniejsze zmiany wprowadzone rozporządzeniem nr 12/2022 do ustawy 16/2017 są następujące:

1. W art. 2 ust. 1 po literze y) dodano dwie nowe litery, litery z) i aa), wprowadzające nowe definicje. Z punktu widzenia niniejszego opracowania ważny jest pkt aa), czyli definicja wprowadzająca termin „dwustronny transport drogowy rzeczy” rozumiany jako „przewóz rzeczy na podstawie umowy przewozu z państwa członkowskiego siedziby przedsiębiorstwa lub przewoźnika drogowego, o którym mowa w art. 2 pkt 3 Rozporządzenia nr 1071/2009, którego pracownikiem jest kierowca, lub z państwa trzeciego do Rumunii lub z Rumunii do państwa członkowskiego siedziby lub państwa trzeciego.”
2. Po artykule 5² wprowadzono dwa nowe artykuły 5³ i 5⁴. Postanowienie art. 5³ wskazuje, kiedy kierowcy wykonujący transport

100 *Legea Nr. 344 din 19 iulie 2006 privind detaşarea salariaţilor în cadrul prestării de servicii transnaţionale, Monitorul Oficial Nr. 663, 24.07.2006 r.*

101 *Legea Nr. 16/2017 din 17 martie 2017 privind detaşarea salariaţilor în cadrul prestării de servicii transnaţionale, Monitorul Oficial Nr. 196, 21.03.2017.*

102 *Legea Nr. 172/2020 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 16/2017 privind detaşarea salariaţilor în cadrul prestării de servicii transnaţionale, Monitorul Oficial, Nr. 736, 13.08.2020.*

103 *Legea nr. 16/2017 privind detaşarea salariaţilor în cadrul prestării de servicii transnaţionale, Tekst opublikowany w Dz.U. UE I 196 z dnia 21 marca 2017 r. Obowiązuje od 20 maja 2017 r.*

104 *Ordonanţa de Guvern nr. 12/2022 pentru modificarea şi completarea unor acte normative din domeniul transporturilor rutiere, Monitorul Oficial Nr. 98, 31.01.2022. Obowiązuje od 3 lutego 2022 r.*

międzynarodowy nie są uważani za pracowników delegowanych – zgodnie z dyrektywą dotyczy to kierowców wykonujących przewozy dwustronne (z dopuszczeniem wykonania przewozów o charakterze *cross trade* w takim zakresie, w jakim dopuszcza to dyrektywa 1057/2020), przewozów tranzytowych oraz początkowych i końcowych odcinków przewozów kombinowanych. Nowy art. 5⁴ wprowadza natomiast zasadę, zgodnie z którą „kierowcy wykonujący przewozy kabotażowe w rozumieniu rozporządzenia 1072/2009 i 1073/2009 uważani są za pracowników delegowanych i stosuje się do nich przepisy ustawy.”

3. Po art. 24 dodano trzy nowe artykuły (24¹-24³). Jako najważniejsze należy wskazać określenie, że „organami właściwymi w Rumunii w zakresie oddelegowania kierowców, zgodnie z ich uprawnieniami przewidzianymi w obowiązującym ustawodawstwie, są Państwowa Inspekcja Kontroli Transportu Drogowego – ISCTR oraz Inspekcja Pracy”. Nałożono również obowiązek na „przedsiębiorców, którzy delegują kierowców na terytorium Rumunii, do przekazania Inspekcji Pracy oświadczenia o oddelegowaniu najpóźniej w dniu oddelegowania, za pomocą wielojęzycznego standardowego formularza interfejsu publicznego połączonego z Systemem Informacji Rynku Wewnętrznego (IMI), ustanowionego rozporządzeniem 1024/2012 oraz obowiązek bieżącego aktualizowania deklaracji”. Na podstawie art. 24³ wprowadzono również zasadę, zgodnie z którą „kierowca jest obowiązany przechowywać i udostępniać ISCTR na żądanie podczas kontroli ruchu drogowego, w formie papierowej lub elektronicznej, dowód wykonania odpowiednich operacji przewozowych, taki jak elektroniczny list przewozowy (e-CMR) lub dowody, o których mowa w art. 8 ust. (3) z rozporządzenia 1072/2009 oraz zapisy z tachografu”. Określono również, że w przypadku naruszenia tych obowiązków możliwe jest nałożenie kar pieniężnych na przewoźnika/przedsiębiorstwa transportu drogowego lub, gdy ten nie może być ustalony, na kierowcę pojazdu. Jednocześnie w niektórych przypadkach „naruszenia przewidziane w art. 48 ust. (8) rozporządzenia¹⁰⁵ stosuje się także do spedytorów, wykonawców i podwykonawców, w zależności od przypadku, jeżeli zostanie ustalone, że wiedzieli lub powinni byli wiedzieć, że zamówione usługi transportowe wiązały się z naruszeniem odpowiednich przepisów”.

W zakresie ustawy 172/2020 wskazano, że wynagrodzenie jest ustalane przez prawo wewnętrzne i/lub praktyki krajowe państwa członkowskiego na terytorium, na którym jest delegowany pracownik i obejmuje wszystkie elementy składowe wynagrodzenia, które są obowiązkowe zgodnie z prawem wewnętrznym, aktami o mocy ustawy i aktami administracyjnymi, układami zbiorowymi lub wyrokami arbitrażowymi, które zostały ogłoszone jako mające zastosowanie ogólne. Ustawa 172/2020 określa również, że pracownicy delegowani mają prawo do wynagrodzenia obowiązującego w państwie goszczącym, zdefiniowanego przez prawo, w tym płatności za nadgodziny, z wyjątkiem dodatkowych systemów emerytalnych, a nie tylko do minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w danym kraju. Wynagrodzenie obowiązujące na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej (innego niż Rumunia) lub państwa EFTA obejmuje:

1. minimalne wynagrodzenie, w sposób zdefiniowany przez prawo,
2. dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych,
3. dodatek za pracę w dni wolne od pracy,
4. dodatek za pracę w dni świąteczne,
5. dodatek za pracę w nocy,
6. inne dodatki, które są obowiązkowe zgodnie z prawem krajowym, a także te przewidziane w umowach zbiorowych o pracy o ogólnym zastosowaniu. Jest to suma pieniędzy ustalona przez prawo wewnętrzne i/lub praktyki krajowe państwa członkowskiego dla terytorium, na które jest delegowany pracownik, reprezentująca wszystkie elementy składowe wynagrodzenia, które są obowiązkowe zgodnie z:
 - prawem wewnętrznym,
 - aktami o mocy ustawy i
 - przepisami administracyjnymi lub układami zbiorowymi lub wyrokami arbitrażowymi, które zostały ogłoszone jako mające zastosowanie ogólne lub które są stosowane zgodnie z art. 3 ust. 8 dyrektywy 96/71/WE w danym państwie członkowskim.

Pracownicy delegowani, w ramach świadczenia usług transgranicznych, korzystają również z warunków pracy określonych przez prawo państwa, na terytorium którego świadczone są usługi, w odniesieniu do:

- dodatków lub zwrotu kosztów transportu,
- zakwaterowania i wyżywienia,

gdy są wysyłani do tymczasowego wykonywania zadań związanych z obowiązkami służbowymi w innym miejscu niż ich zwykłe miejsce pracy, zgodnie z prawem krajowym lub układem zbiorowym pracy

z ogólnym zastosowaniem w kraju goszczącym. Rumuńska ustawa 172/2020 wprowadza dodatek specyficzny dla delegowania transgranicznego, mianowicie dodatek przeznaczony dla zapewnienia ochrony socjalnej pracowników, przyznawany w celu rekompensaty niedogodności spowodowanych delegowaniem. Jest on opodatkowany.

Implementacja unijnych dyrektyw na grunt prawodawstwa krajowego w Rumunii odbywała się w sposób budzący wiele kontrowersji, a pierwsze z wprowadzanych decyzji (w zakresie delegowania kierowców) były masowo zaskarżane do sądu administracyjnego, co skończyło się wprowadzeniem abolicji fiskalnej dla przedsiębiorstw, które ucierpiały ze względu na kontrole skarbowe wykonywane w pierwszym okresie wdrażania przepisów. Powyższe doprowadziło w ogólnym rozrachunku do wolniejszej implementacji przepisów Pakietu Mobilności. Przepisy UE są dalej kontestowane, a przedsiębiorcy transportowi z Rumunii wskazują na ich negatywny wpływ na konkurencyjność rumuńskich usług transportowych w ramach rynku europejskiego.

6. Wpływ Pakietu Mobilności na funkcjonowanie przedsiębiorstw transportu ciężarowego w Polsce

6.1. Wstęp

Polskim przewoźnikom drogowym, szczególnie od momentu akcesji Polski do UE, udało się zbudować dominującą pozycję na wspólnym rynku usług przewozów ładunków. Wpływ na to miało wiele czynników, a prawdopodobnie największy miały procesy integracyjne w Europie sprzyjające wzrostowi wymiany handlowej, co przełożyło się na wzrost masy przewożonych ładunków oraz pracy przewozowej. Ważnym czynnikiem sprzyjającym wzrostowi udziału polskich przedsiębiorstw transportu ciężarowego w rynku usług transportowych UE była postępująca jego liberalizacja. Pozwalała ona przewoźnikom z Polski na wejście na nowe rynki, które dotychczas, z różnych względów, nie były przez nich obsługiwane. Osiągnięcie silnej pozycji na rynku usług transportowych UE było możliwe dzięki niskim kosztom polskich przedsiębiorstw transportu ciężarowego, które pozwalały na konkurowanie niższymi stawkami za przewóz ładunków. Należy jednak podkreślić, że polskie przedsiębiorstwa, w ramach niższej ceny usług, świadczą usługi bardzo dobrej jakości oraz dysponują nowoczesnym taborem samochodowym.

Polskie przedsiębiorstwa transportu drogowego w 2022 roku prze-
mieściły prawie 1,6 mld ton ładunków¹⁰⁶, przy raportowanym kabotażu
na terenie Polski w wysokości jedynie 705 tys. ton ładunków¹⁰⁷. Jedno-
cześnie w Niemczech przewieziono ponad 3 mld ton ładunków, przy ka-
botażu wynoszącym nieco ponad 75 mln ton ładunków. Jest to znaczna
różnica, którą można obserwować porównując analogicznie inne kraje
Europy Zachodniej w stosunku do krajów Europy Środkowej i Wschod-
niej. Powyższe w pełni przedstawiono w tabelach 2 i 3.

Z przytoczonych w tabeli 2 danych wynika, iż w zakresie ilości prze-
wiezionych ładunków wyrażonej w tonach w przewozach drogowych UE,
polski transport odpowiada w przybliżeniu za 12% całkowitych przewo-
zów europejskich. Jednocześnie według raportu „Transport – wyniki
działalności w 2022 roku¹⁰⁸” opracowanego i opublikowanego przez polski
Główny Urząd Statystyczny: „w 2022 r. osiągnięta wielkość przewozów
ładunków transportem samochodowym wyrażona w tonokilometrach
stanowiła 20,1% ogólnych przewozów krajów Unii Europejskiej, co lo-
kowało Polskę wśród 27 krajów Unii Europejskiej na pierwszej pozycji.
W przewozach międzynarodowych udział Polski również był najwyższy
i stanowił jedną trzecią przewozów w krajach Unii Europejskiej ogółem”.

Dominująca rola polskiego transportu w zakresie europejskich
przewozów drogowych i związany z nią rozwój branży transportowej
(wspierany przez liczne inwestycje, w ramach których najwyższe na-
kłady ponoszono na rozwój transportu i infrastruktury drogowej) sta-
nowią poważny argument w dyskusjach na temat konkurencyjności
poszczególnych gałęzi transportu. Jednocześnie, zarówno polskie sto-
warzyszenia transportu, spedycji i logistyki, a także organy państwowe,
by zachować pozycję polskiego transportu na arenie międzynarodowej,
muszą kontestować przepisy i regulacje mające na celu podniesienie
kosztów lub ograniczenie przewozów ze względu na podstawowe cechy
konkurencyjności polskiego drogowego transportu towarowego, mia-
nowicie dostępność i niską cenę. Naturalnym więc wydaje się fakt, iż
to Polska stała się krajem najpoważniej kwestionującym rozwiązania
przyjęte w ramach Pakietu Mobilności. Po omówionej wcześniej skar-
dze do TSUE złożonej przez organy państwowe, osobną skargę (również
do TSUE) przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Europejskiej

106 Road freight transport by type of operation and type of transport, <https://ec.europa.eu>, (dostęp z dnia 16.10.2023).

107 Road cabotage transport by country in which cabotage takes place, <https://ec.europa.eu>, (dostęp z dnia 16.10.2023).

108 *Transport – wyniki działalności w 2022 roku*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl>, (dostęp z dnia 16.10.2023).

Tabela 2. Całkowity drogowy transport towarowy, według kraju raportującego (w tys. ton)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Całkowite przewozy UE27	12 498 284	12 423 053	12 640 316	12 655 191	12 796 811	13 241 840	13 230 394	13 527 022	13 003 185	13 651 391	13 589 283
Bułgaria	140 274	160 127	153 077	161 567	146 636	151 479	143 199	114 574	136 229	157 376	160 488
Czechy	339 314	351 517	386 243	438 907	431 889	459 433	479 235	504 099	459 703	500 288	473 688
Niemcy	2 891 837	2 938 701	3 052 628	3 035 329	3 111 858	3 161 837	3 200 925	3 208 232	3 119 646	3 107 981	3 060 964
Estonia	31 321	31 080	27 358	28 162	34 581	28 969	28 494	28 373	23 281	28 894	27 156
Francja	2 008 370	1 999 869	1 918 572	1 796 755	1 727 611	1 714 292	1 619 364	1 634 946	1 508 016	1 648 948	1 631 139
Włochy	1 121 313	1 023 872	963 056	957 006	901 503	885 451	920 732	978 883	933 601	987 085	1 047 318
Cypr	22 964	16 122	14 585	14 402	19 682	25 595	29 308	29 361	26 041	27 670	38 550
Łotwa	52 622	60 610	62 239	62 569	63 389	68 013	76 701	73 755	75 660	81 562	80 906
Litwa	48 428	52 346	57 591	58 601	63 571	76 980	89 105	100 802	107 042	113 135	100 752
Węgry	165 514	169 211	193 112	198 744	197 759	188 250	206 669	202 631	188 118	219 919	204 708
Austria	333 963	325 475	349 544	351 068	376 399	386 858	393 313	402 083	373 064	403 502	390 419
Polska	1 245 053	1 300 608	1 300 382	1 264 960	1 313 657	1 501 811	1 390 184	1 506 450	1 500 104	1 580 517	1 599 513
Rumunia	188 611	191 554	190 938	198 824	216 107	226 345	237 157	256 641	266 547	306 805	324 554
Słowenia	62 759	65 340	74 143	70 509	75 033	86 212	85 406	91 775	90 870	98 910	103 842
Słowacja	132 270	129 032	142 608	147 225	156 179	176 750	177 131	187 184	168 653	154 828	160 802
Finlandia	299 397	274 637	280 131	271 912	278 957	280 744	274 346	270 462	261 920	259 023	243 739

Źródło: Road freight transport by type of operation and type of transport, <https://ec.europa.eu>, (dostęp z dnia 16.10.2023)

Tabela 3. Transport drogowy kabotażowy według kraju, w którym odbywa się kabotaż (w tys. ton)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bulgaria	24	59	37	57	51	28	33	68	76	58	98
Czechy	886	504	509	2 267	1 226	1 090	1 246	2 154	2 087	1 510	2 337
Niemcy	29 339	36 922	39 918	41 480	49 603	60 034	58 600	68 767	77 126	84 233	75 369
Francja	17 023	20 008	19 524	21 808	25 306	28 523	27 367	30 740	30 580	33 141	30 190
Włochy	5 873	7 167	7 876	6 956	8 010	8 917	8 454	9 081	9 893	11 154	11 089
Łotwa	35	72	122	143	198	80	536	214	82	212	360
Litwa	76	277	127	410	152	283	2 068	921	242	813	570
Węgry	593	208	475	269	370	340	539	761	437	642	569
Austria	3 674	5 717	5 508	6 034	5 145	5 270	6 515	6 107	6 201	5 742	6 727
Polska	1 256	723	344	544	613	517	514	551	537	558	705
Rumunia	257	193	152	260	251	419	228	246	168	696	207
Słowenia	224	38	227	125	81	230	270	200	140	169	78
Słowacja	788	562	719	956	958	998	574	688	540	440	547

Źródło: Road cabotage transport by country in which cabotage takes place, <https://ec.europa.eu>, (dostęp z dnia 16.10.2023)

na część regulacji dotyczących Pakietu Mobilności złożył Związek Pracodawców Transport i Logistyka Polska (TLP)¹⁰⁹. Zdaniem strony polskiej, jednym z ważnych argumentów przeciwko wprowadzaniu przepisów związanych z Pakietem Mobilności była między innymi kwestia ekologii w transporcie drogowym.

6.2. Wnioski dotyczące kosztów ponoszonych przez przewoźników polskich wraz z analizą ich konkurencyjności w Polsce

Wprowadzenie Pakietu Mobilności wpłynęło na wzrost kosztów funkcjonowania polskich przedsiębiorstw transportu międzynarodowego, ale również na zmianę struktury tych kosztów. W celu poznania opinii na temat wzrostu i zmian w strukturze kosztów polskich przedsiębiorstw ciężarowych Autorzy raportu odbyli szereg spotkań z osobami zarządzającymi przedsiębiorstwami transportu międzynarodowego oraz przygotowali formularz ankiety w wersji elektronicznej i przeprowadzili badanie. Ankieta miała na celu dostarczenie danych do analizy zmian struktury kosztów przedsiębiorstw transportu ciężarowego w latach 2019-2023. W strukturze uwzględniono następujące kategorie kosztów:

1. paliwo,
2. wynagrodzenie,
3. opłaty drogowe,
4. ubezpieczenie wraz z leasingiem,
5. amortyzację,
6. usługi remontowe, naprawy, ogumienie,
7. podatek od środków transportu,
8. inne.

Zbiorcze wyniki dotyczące zmian w strukturze kosztów polskich przedsiębiorstw transportu ciężarowego operujących na rynkach międzynarodowych przedstawiono w tabeli 4.

109 B. Supernak, *TLP zaskarżył Pakiet Mobilności do TSUE*, <https://inwestycje.pl>, opublikowano: 27.10.2020, (dostęp z dnia 16.10.2023); N. Bryła, *Zaskarżenie Pakietu Mobilności do TSUE*, <https://www.transport-expert.pl>, opublikowano: 18.12.2020, (dostęp z dnia 16.10.2023); D. Ziemkowska, *Polscy przewoźnicy skarżą Pakiet Mobilności do unijnego trybunału. „Został nam ostatni nabój w lufie”*, <https://trans.info>, opublikowano: 27.10.2020, (dostęp z dnia 16.10.2023).

Tabela 4. Zmiany w strukturze kosztów polskich przedsiębiorstw międzynarodowego transportu ciężarowego

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023
Koszt wozokilometra (w EUR za wkm)	1,03	0,97	1,05	1,20	1,25
Paliwo (%)	29,28	25,14	29,29	31,44	28,58
Wynagrodzenie (%)	24,35	26,81	25,81	24,61	27,81
Opłaty drogowe (%)	17,07	18,14	17,72	15,2	15,05
Ubezpieczenie, leasing (%)	10,11	10,41	7,65	7,28	10,22
Amortyzacja (%)	6,81	7,63	7,02	6,47	5,69
Przeglądy, naprawy, ogumienie (%)	4,53	4,59	5,05	5,35	5,38
Podatek od środków transportu (%)	0,54	0,61	0,57	0,49	0,64
Inne (%)	7,31	8,71	6,86	9,22	6,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych od przedsiębiorstw międzynarodowego transportu ciężarowego.

Koszt przemieszczenia ładunków transportem ciężarowym na odległość 1 km miał w analizowanym okresie tendencję rosnącą. W okresie 2019-2023 wzrósł o ok. 20%. Niższą wartość w 2020 r. należy łączyć z pandemią COVID-19 (dużą niepewnością, jaka miała miejsce w tym czasie na rynku usług transportowych). W strukturze dominują dwie kategorie kosztów: paliwa oraz wynagrodzeń. Wysoki jest również udział opłat drogowych. W najbliższym czasie należy spodziewać się dużego wzrostu tego kosztu. Impulsem będzie wzrost (o ok. 80%) wysokości opłat drogowych (*TollCollect*) za infrastrukturę transportu drogowego w Niemczech. Wysokość wzrostu opłat drogowych będzie uzależniona od norm emisji spalin pojazdów ciężarowych. Wdrożenie opłat jest wynikiem wejścia w życie dyrektywy 2022/362¹¹⁰, która nakazuje uzależniać wysokość opłaty drogowej od norm emisji CO₂. Stąd największa skala

110 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/362 z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie zmiany dyrektyw 1999/62/WE, 1999/37/WE i (UE) 2019/520 w odniesieniu do pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy, Dz.U. UE L 69 z dnia 4.3.2022, s. 139.

podwyżek jest związana z pojazdami spełniającymi niższe normy emisji spalin¹¹¹. Implementacja przepisów dyrektywy powinna nastąpić do 25 marca 2024 r. Podwyżka opłat drogowych wpłynie przede wszystkim na obniżenie konkurencyjności całej branży transportu ciężarowego na rynku niemieckim względem innych gałęzi transportu. Według BGA (Federalne Stowarzyszenie Hurtowni Handlu Zagranicznego i Usług) jej wprowadzenie spowoduje wzrost rocznych kosztów utrzymania jednej ciężarówki o ok. 40 tys. EUR, przy jednoczesnym wzroście wpływów do budżetu niemieckiego w wysokości 7,6 mld EUR¹¹². Można zatem przyjąć, że w przyszłości zwiększy się udział kosztów związanych z dostępem do infrastruktury transportu w strukturze ogólnych kosztów ponoszonych przez przewoźników.

Widoczny jest wzrost udziału wynagrodzeń w ogólnej strukturze kosztów przedsiębiorstw transportu samochodowego. W 2023 r. miały one porównywalny udział do kosztów paliwa, co można łączyć z wprowadzeniem nowych zasad rozliczania kierowców, wynikających z wprowadzenia Pakietu Mobilności. Poza rosnącymi wynagrodzeniami, przepisy Pakietu Mobilności będą podtrzymywały wysoki udział wydatków na paliwo w strukturze kosztów polskich przedsiębiorstw międzynarodowego transportu samochodowego. Ważne w tym zakresie są przepisy dotyczące powrotu samochodów ciężarowych do bazy. Niewątpliwie wpływają one, wraz ze zmianami zasad delegowania pracowników, na obniżenie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw transportu międzynarodowego. Ponadto w szerszym wymiarze generują potrzebę wprowadzenia na rynek większej liczby taboru w celu zaspokojenia popytu na usługi transportowe. To z kolei przyczynia się do wzrostu ogólnej emisji CO₂ – zjawiska niepożądanego z punktu widzenia środowiska naturalnego.

Wartościowa z punktu widzenia poruszanej w tej części ekspertyzy problematyki kosztów jest publikacja *Ocena wpływu przepisu w kontekście przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenia (WE) nr 1072/2009*¹¹³. Autorzy dla potrzeb opracowania wyróżnili 3

111 Dla przykładu opata drogowa w Niemczech dla pojazdu spełniającego normę Euro VI (tych pojazdów według BAG) opłaty wzrosną z 19 do 35 eurocentów. W przeliczeniu to ok. 1,6 zł.

112 R. Przybylski, *Zły czas na podwyżki myta*, <https://logistyka.rp.pl/krajowe/art39337741-zly-czas-na-podwyzki-myta> (dostęp z dnia 9.11.2023).

113 S. Amaral, H. Scammell, A. Pons, R. Benney, T. Niu, G. Giannelos, K. Millard, J. Tweed, A. McKinnon, *Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009*. RICARDO. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.

grupy państw. Kryterium różnicującym jest położenie geograficznie. Polska znalazła się w grupie państw Europy Wschodniej¹¹⁴. Wielkość kosztów operacyjnych przypadająca na środek transportu w ujęciu rocznym dla tej grupy państw wynosi ok. 100 tys. EUR rocznie. Natomiast dla państw Europy Południowej¹¹⁵ wyniosły ok. 130 tys. EUR rocznie, a dla państw Europy Zachodniej¹¹⁶ – 150 tys. EUR rocznie. Zgodnie z opracowaniem, przyjęcie pierwszego etapu Pakietu Mobilności spowodowało wzrost kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw transportu samochodowego. Wzrost kosztów w poszczególnych grupach państw nie był jednak równomierny. Najbardziej wzrosły koszty w grupie państw Europy Wschodniej – od ok. 11 tys. EUR rocznie za pojazd dla usług świadczonych w państwach Europy Zachodniej, do 16 tys. EUR rocznie za pojazd w przypadku usług świadczonych na rynkach państw Europy Południowej. Wpływ na to mogły mieć obowiązkowe zjazdy do bazy. Zdecydowanie mniejszy wpływ Pakietu Mobilności na wzrost kosztów funkcjonowania odnotowano wśród przedsiębiorstw transportu samochodowego państw Europy Zachodniej. Wyższe koszty widoczne są w przypadku świadczenia usług w państwach Europy Południowej, jednak ich wartość w ujęciu rocznym to wzrost o ok. 1,6 tys. EUR na pojazd; świadczenie usług przez przewoźników z państw Europy Zachodniej na obszarze państw Europy Wschodniej to wzrost rocznych kosztów o ok. 0,8 tys. EUR na pojazd. Taka sytuacja jest spowodowana dużym zróżnicowaniem wielkości przewozów na poszczególnych obszarach, co w konsekwencji przekłada się na liczbę pustych przejazdów. Ogólnie oceniono, że wdrożenie pierwszego etapu Pakietu Mobilności było szczególnie niekorzystne dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. Koszty przedsiębiorstw w tej grupie państw wzrosły o ok. 3,4 mld EUR, wobec wzrostu kosztów przedsiębiorstw państw z Europy Zachodniej o 7 mln EUR. Taka duża dysproporcja może wynikać z faktu mocniejszego zaangażowania przedsiębiorstw transportu ciężarowego z państw Europy Wschodniej w przewozy kabotażowe i *cross trade* niż odwrotnie.

114 Oprócz Polski do państw Europy Wschodniej zaliczono Bułgarię, Chorwację, Czechy, Estonię, Węgry, Litwę, Łotwę, Rumunię, Słowację i Słowenię. Co ważne, przedsiębiorstwa transportu międzynarodowego z tej grupy państw, przy ogólnej dominacji małych i średnich przedsiębiorstw transportu ciężarowego na rynku UE, charakteryzują się niską liczbą środków transportu przypadającą na pojedyncze przedsiębiorstwo.

115 Cypr, Grecja, Włochy, Malta, Portugalia i Hiszpania.

116 Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Luksemburg, Holandia i Szwecja.

Istotnym ograniczeniem dla realizacji przewozów kabotażowych jest zasada *cooling off*. Może ona stanowić przesłankę dla zakładania lub przenoszenia przedsiębiorstw do obszarów charakteryzujących się wysokim popytem na usługi transportowe bez potrzeby zjazdów. Takimi obszarami są bez wątpienia rynek niemiecki, kraje Beneluksu czy też rynek francuski. Zagrożeniem jest na przykład utrata wpływów podatkowych dla państwa czy też samorządów. Ponadto ograniczenie możliwości świadczenia usług w ramach międzynarodowego transportu drogowego może być przesłanką do zmiany miejsca pracy przez kierowców (np. przejście polskich kierowców do niemieckich przedsiębiorstw transportu samochodowego). Wprowadzenie związanych z Pakietem Mobilności rozwiązań dotyczących wynagrodzenia wpłynęło na pogorszenie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw transportu samochodowego na międzynarodowym rynku usług transportowych UE. Ocenia się, że pod wpływem tych zmian koszty wynagrodzenia wzrosły o ok. 25 do 30%.

Podsumowując, przyjęte w ramach Pakietu Mobilności rozwiązania negatywnie wpłynęły na konkurencyjność przewoźników z państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym przewoźników transportu samochodowego z Polski. Jest to efektem wzrostu kosztów świadczonych usług. Skutkiem może być przenoszenie działalności do krajów charakteryzujących się większym popytem na usługi transportowe (wówczas rynek kabotażowy stanie się rynkiem krajowym) i/lub ograniczaniem świadczenia usług do kilku wybranych krajów. Wobec dużej aktywności polskich przewoźników na rynkach kabotażowych państw Europy Zachodniej, zasadna jest analiza statystyki dotyczącej zmian, które zaszły w ostatnich latach w tym segmencie przewozów. Dane dotyczące udziału przewozów kabotażowych jako części przewozów wewnętrznych danego państwa, przedstawiono w tabeli 5.

Tendencja spadkowa, jaka zarysowała się po 2021 r., szczególnie na rynku niemieckim oraz francuskim, może być spowodowana

Tabela 5. Udział przewozów kabotażowych w wybranych państwach UE (w %)

	Niemcy	Belgia	Francja	Włochy	Holandia
2018	58,6	17,8	27,3	8,4	6,8
2019	68,7	19,2	30,7	9,0	8,3
2020	77,1	17,8	30,5	9,8	8,3
2021	84,2	17,1	33,1	11,1	7,8
2022	75,3	17,5	30,1	11,0	8,1

Źródło: dane statystyczne Eurostat

ograniczeniami, jakie wywołało wprowadzenie (szczególnie od 2022 r. – kwestia płac) 2. etapu Pakietu Mobilności. Jest to zjawisko niekorzystne z punktu widzenia polskich przewoźników transportu międzynarodowego i może świadczyć o obniżaniu ich konkurencyjności w tym segmencie przewozów.

Powyższą tendencję można również przedstawić wykorzystując wielkości przewozów dla poszczególnych państw. Niestety, dane Eurostat są ograniczone do kilku państw. Z tego względu w dalszej części przedstawiono analizę w odniesieniu do Niemiec (tabela 6).

Tabela 6. Przewozy kabotażowe realizowane przez polskich przewoźników w Niemczech w latach 2020-2022 (w mld tkm)

	2020	2021	2022
Wielkość przewozów kabotażowych w Niemczech	25,5	27,1	24,8
Wielkość przewozów zrealizowanych przez polskich przewoźników	17,1	18,2	16,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat>)

Wielkość przewozów kabotażowych realizowanych na terenie Niemiec spadła w latach 2020-2022 o ok. 0,7 mld tkm. Większy spadek nastąpił przy porównaniu lat 2021 oraz 2022, gdyż wyniósł 2,3 mld tkm, co może wynikać z wejścia w życie większości niekorzystnych z punktu widzenia polskich przewoźników uregulowań związanych z Pakietem Mobilności (powroty, wynagrodzenia), ale również ogólnego spowolnienia gospodarczego Niemiec. Spadek przewozów odnotowali między innymi polscy przewoźnicy. W latach 2021-2022 wyniósł on aż 1,6 mld tkm, tj. o ok. 10 p.p.¹¹⁷ w wielkości przewozów kabotażowych realizowanych przez polskich przewoźników na obszarze Niemiec. W tym samym czasie ogólny spadek przewozów ładunków w Niemczech wyniósł ok. 3,3 mld tkm. Są jednak państwa, które w latach 2021-2022, zwiększyły wielkość przewozów kabotażowych na obszarze Niemiec. Do tej grupy należą przewoźnicy z Danii (+11 mln tkm), Irlandii (+8 mln tkm), Francji (+4 mln tkm), Chorwacji (+70 mln tkm), Łotwy (+23 mln tkm), Luksemburga (+24 mln tkm), Węgier (+35 mln tkm), Austrii (+4 mln tkm), Portugalii (+7 mln tkm).

¹¹⁷ punktów procentowych

7. Wpływ przepisów pakietu mobilności na koszty funkcjonowania przedsiębiorstw transportu ciężarowego w wybranych państwach UE

7.1. Niemcy

Dla niektórych przedsiębiorstw z państw Europy Środkowej i Wschodniej wprowadzenie Pakietu Mobilności stało się impulsem do przeniesienia siedziby swojego przedsiębiorstwa na obszar Niemiec, względnie do utworzenia tam oddziału¹¹⁸. Wydaje się, że spośród różnych uregulowań Pakietu Mobilności największy wpływ na takie decyzje miało ograniczenie dostępu do rynku przewozów towarowych w Niemczech, spowodowane ograniczeniem liczby możliwych do wykonania przewozów kabotażowych na terenie tego kraju.

Należy jednoznacznie podkreślić, że ten rodzaj ograniczenia jest niekorzystny dla przedsiębiorstw transportowych, m.in. ze względu na ewentualny brak możliwości wywiązania się z już podpisanych przez polskie przedsiębiorstwa transportu ciężarowego umów na świadczenie usług. W kolejnych latach należy spodziewać się wzrostu znaczenia czynników pozacenowych przy wyborze przedsiębiorstw transportu ciężarowego. Ponadto takie podejście jest uzasadnione dla przedsiębiorstw specjalizujących się w przewozie określonych grup ładunków, czy obsłudze ładunków na określonym obszarze (np. dla sieci handlowych). Utworzenie i utrzymanie przedsiębiorstwa transportowego w Niemczech wiąże się z licznymi jednorazowymi oraz stałymi kosztami. Do podstawowych kosztów jednorazowych można zaliczyć: konieczność posiadania odpowiedniego kapitału zakładowego (np. w przypadku popularnej w Niemczech spółki z o.o.¹¹⁹ to 25 tys. EUR), opłacenie notariusza, wpisu do rejestru przedsiębiorstw, rejestracja w Urzędzie Skarbowym, koszty administracyjne związane z wydaniem licencji (od 300-600 EUR/10 lat w zależności od landu), wypisu z licencji (od 50-95 EUR/pojazd w zależności od landu), koszty przerejestrowania pojazdu oraz przeglądu technicznego. Poza wymienionymi wydatkami, które mają charakter jednorazowy, występują również takie, które będą ponoszone w ujęciu

118 Dla przykładu w latach 2021 i 2022 do Brandenburskiego Ministerstwa Infrastruktury i Planowania wpłynęło ok. 60 wniosków związanych z zarejestrowaniem polskiej firmy w Niemczech. <https://www.cio.de/a/polnische-transportunternehmen-ziehen-nach-deutschland,3679016> (dostęp z dnia 29.10.2023).

119 niem. GmbH

miesięcznym bądź rocznym. Do tej grupy można zaliczyć koszty: obsługi księgowej, kadrowej, wynajmu pomieszczeń, utworzenia i utrzymania rachunku bankowego, rejestracji w Izbie Przemysłowo-Handlowej (IHK), ubezpieczenia wypadkowego (BG Verkehr), ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej przewoźnika, ubezpieczenie OC, AC pojazdów samochodowych.¹²⁰

Koszty funkcjonowania przedsiębiorstw na rynku niemieckim, podobnie jak w innych państwach, związane są z utrzymaniem biura oraz bazy, w której będą obsługiwane pojazdy. Baza taka musi mieć odpowiednią wielkość, a biuro powinno umożliwiać przechowywanie dokumentów. Jak widać, przeniesienie przedsiębiorstwa jest dość kosztownym rozwiązaniem, wymaga od przedsiębiorstwa dobrej kondycji finansowej i wydaje się właściwe dla przedsiębiorstwa operującego przede wszystkim na rynku niemieckim.

To, co mocno odróżnia Niemcy od pozostałych analizowanych w niniejszej ekspertyzie państw, to wysokość pensji minimalnej. Ma ona wpływ na koszty funkcjonowania przedsiębiorstw transportu ciężarowego na rynku niemieckim. W Niemczech stawka minimalna za godzinę wynosi 12 EUR. Taka stawka obowiązuje od 2022 r.¹²¹. Oznacza to, że w ujęciu miesięcznym pracownik nie może mieć pensji niższej niż 2080 EUR. W tym miejscu należy zauważyć, że średnia pensja w Niemczech jest dwukrotnie wyższa i wynosi 4105 EUR. Przeciętne zarobki kierowców w Niemczech wynoszą ok. 2200 EUR, nie są więc dużo wyższe niż minimalna pensja krajowa. Można nawet stwierdzić, że nie jest to zdecydowanie wyższa pensja niż ta, która oferowana jest przez polskich przedsiębiorców transportu ciężarowego własnym kierowcom. Zgodnie z raportem KE, Niemcy, obok Francji, Belgii oraz Holandii, należą do państw, w których koszt pracy stanowi największy udział w ogólnej strukturze kosztów wytworzenia usługi transportowej. Poza

120 <https://e100.eu/pl/blog/business/firma-transportowa-w-niemczech-jak-ja-zalozyc-komu-sie-to-oplaca> (dostęp z dnia 29.10.2023).

121 W UE średnia płaca minimalna wynosi niewiele ponad 1000 EUR; najwyższa jest w Luksemburgu i wynosi 2 508 EUR. Do grupy państw o wysokiej płacy minimalnej należą Niemcy, Belgia, Holandia, Irlandia oraz Francja. Pensja minimalna w tych państwach waha się w przedziale 1750-2000 EUR. Drugą grupę państw tworzą te, w których pensja minimalna kształtuje się na poziomie 1250 EUR. Państwa, w których taka płaca minimalna występuje, to Hiszpania oraz Słowenia. W trzeciej grupie, do której zalicza się również Polska, płaca minimalna kształtuje się na poziomie 700-900 EUR. Do państw tych można zaliczyć Cypr, Grecję, Portugalię, Litwę, Maltę, Czechy, Estonię oraz Słowację. Najniższe minimalne wynagrodzenie występuje w Bułgarii, na Węgrzech, w Rumunii oraz na Łotwie. W części państw UE nie występuje minimalne wynagrodzenie. Dotyczy to Danii, Szwecji, Finlandii, Włoch oraz Austrii. Dane za lipiec 2023 r. Źródło: Eurostat.

tym ważnym składnikiem kosztu świadczenia usług transportowych w Niemczech jest paliwo oraz utrzymanie pojazdów. W tym miejscu należy dodać, że w Polsce, zgodnie z przytoczonym raportem, przedsiębiorstwa transportu ciężarowego wydają najwięcej na paliwo. Potwierdzają to badania przeprowadzone przez autorów. Rzeczywiście jeszcze w 2022 roku w Polsce największy udział, spośród różnych kategorii kosztów związanych z wytworzeniem usługi transportowej, miały wydatki na paliwo. Zmieniło się to w 2023 r., na co wpływ mogły mieć przepisy związane z Pakietem Mobilności, w szczególności w zakresie zmian zasad delegowania kierowców oraz wzrost pensji minimalnej w poszczególnych państwach UE.

Rosnące ceny paliw i opłat drogowych w Niemczech stanowią przesłankę do wymiany taboru na nowszy. Daje to przedsiębiorstwom możliwość nie tylko redukcji zużycia paliw, ale również, z uwagi na spełnianie wyższych norm emisji spalin, zastosowanie niższych opłat drogowych.

7.2. Litwa

Republika Litewska bez uwag wprowadziła przepisy Pakietu Mobilności. Jednak rządy Litwy, Łotwy, Bułgarii, Estonii, Cypru, Rumunii, Węgier, Malty oraz Polski zaskarżyły Pakiet do TSUE. Uznały one, że w sprzeczności z celami klimatycznymi stoi wymóg powrotu pojazdów do miejsca siedziby przedsiębiorstwa transportowego co 8 tygodni oraz czterodniowy okres „karencji” (tzw. *cooling-off*) po wykonywaniu przewozów kabotażowych (po trzech przewozach kabotażowych pojazd musi opuścić kraj na co najmniej cztery dni). Według szacunkowej oceny, Litwa, Łotwa, Estonia, Polska, Węgry, Rumunia, Bułgaria razem będą emitować dodatkowe 3,2 mln ton CO₂ rocznie z uwagi na wspomniane obowiązkowe powroty pojazdów, w związku z nieoptymalnie zaplanowanymi lub pustymi kilometrami¹²². Według wyliczeń Eurostat i KPMG, ograniczenia w kabotażu skutkować będą, w pełnym roku obowiązywania, dodatkowymi prawie 4 mln ton CO₂ wyemitowanymi w całej UE-27 i Wielkiej Brytanii¹²³. Według podziału zadań przewozowych w trans-

122 Z. Pölös, *EU survey on the impacts of the mandatory return of trucks rule. Let your voice be heard now* <https://trans.info/eu-survey-on-the-impacts-of-the-mandatory-return-of-trucks-rule-let-your-voice-be-heard-now-197423> (dostęp z dnia 3.11.2023).

123 M. Bauer, *4 million tonnes additional CO₂ due to proposed EU cabotage laws in Mobility Package* <https://trans.info/4-million-tonnes-additional-co2-due-to-proposed-eu-cabotage-laws-in-mobility-package-172622> (dostęp z dnia 3.11.2023).

Tabela 7. Modal split w ciężarowym transporcie lądowym (%)

Gałąź transportu	Transport kolejowy		Transport samochodowy		Żegluga śródlądowa		
	Lata	2019	2021	2019	2021	2019	2021
UE27		17,7	17,0	76,3	77,3	6,0	5,6
Bułgaria		21,1	19,6	47,1	55,9	31,8	24,4
Czechy		26,2	22,8	73,8	77,1	0,1	0,0
Niemcy		18,7	19,0	73,4	73,6	8,0	7,4
Litwa		67,4	62,5	32,6	37,5	0,0	0,0
Węgry		26,3	26,4	68,5	69,2	5,2	4,4
Polska		24,0	22,0	76,0	78,0	0,0	0,0
Słowacja		31,0	32,1	65,5	64,6	3,6	3,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran_hv_frmod__custom_8562228/default/table?lang=en (dostęp z dnia: 10.11.2023)

porcie ciężarowym lądowym (tzw. *modal split*), na Litwie dominujący jest udział transportu kolejowego, w 2021 r. wyniósł 62,5%. Jest to jednocześnie najwyższy udział tej gałęzi transportu w całej Unii Europejskiej. Transport samochodowy na Litwie stanowił w 2021 r. 37,5%. Tabela 7 przedstawia zestawienie *modal split* w ciężarowym transporcie lądowym dla analizowanych państw UE.

Z kolei porównując transport samochodowy w analizowanych państwach, największy jego udział jest w Polsce, w 2021 wyniósł 78%. Gospodarka litewska była jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek OECD w ostatniej dekadzie w przeliczeniu na mieszkańca, napędzaną rosnącym eksportem i integracją z globalnymi łańcuchami wartości¹²⁴. Analizując litewski sektor transportu drogowego należy wziąć pod uwagę bardzo silne reperkusje toczącej się obecnie inwazji rosyjskiej na Ukrainę¹²⁵. Republika Litewska opierała się na silnej współ-

124 *OECD Economic Surveys: Lithuania 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0829329f-en>, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-lithuania-2022_0829329f-en ISSN: 29580242 (dostęp z dnia 5.11.2023).

125 Udział Rosji w litewskim imporcie ropy i gazu w 2020 roku wyniósł odpowiednio 73% i 42%. Litwa zaprzestała importu rosyjskiej energii w kwietniu i maju 2022 roku. Na początku kwietnia rząd przedstawił pakiet fiskalny mający na celu wsparcie dochodów gospodarstw domowych i zwiększenie niezależności energetycznej. Zob. *OECD Economic Surveys: Lithuania 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0829329f-en>, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-lithuania-2022_0829329f-en ISSN: 29580242 (dostęp z dnia 5.11.2023).

pracy z Rosją i Białorusią, o czym świadczy spadek ilości ładunków przewożonych transportem kolejowym z 51,1 mln ton w 2021 r. do 31 mln ton w 2022 r., a także zauważalny spadek o połowę pracy przewozowej transportem kolejowym z ok. 14,6 mld tkm do ok. 7,4 mld tkm¹²⁶. Z kolei transport samochodowy wzrastał do roku 2021, natomiast w 2022 r. nastąpił 12% spadek przewożonych towarów (2021: 113 mln ton, 2022: 100,7 mln ton) ze średnią odległością przewozu 1 tony wynoszącą ponad 475 km. W Polsce w tym samym okresie wystąpił nieznaczny (1,19%) wzrost przewożonych towarów, w 2022 r. wyniósł ok. 1,6 mld ton, ze średnią odległością przewozu ponad 240 km¹²⁷. Litewski ciężarowy transport drogowy jest aż w 93% międzynarodowy, z tego w ponad 59% stanowią przewozy *cross trade*¹²⁸. Głównym partnerem w eksporcie są Niemcy, a w imporcie – Polska¹²⁹. Zauważalny wzrost rejestracji litewskich przewoźników w Polsce miał już miejsce przed wybuchem pandemii Covid-19. Według litewskiego Stowarzyszenia Przewoźników Drogowych Linava do przyczyn tego zjawiska należy zaliczyć: optymalizację kosztów utrzymania, wysokie składki ubezpieczenia OC przewoźnika drogowego (OCP)¹³⁰, zmiany w systemie wynagrodzeń kierowców zawodowych, powiększającą się lukę kadrową, nowe regulacje europejskie oraz możliwość otrzymania dofinansowania na początku prowadzenia działalności w Polsce. Rejestracja siedziby w Polsce czy lokalizacja centrum operacyjnego przy zachodniej granicy Polski jest sposobem na uniknięcie pustych przebiegów, powstających w następstwie przepisów Pakietu Mobilności. Podniesienie współczynnika wynagrodzenia kierowców zawodowych z 1,3 do 1,65 płacy minimalnej (od 1.01.2020 r.), to kolejny argument osłabiający konkurencyjność litewskich przewoźników w stosunku do polskich¹³¹. Według badania, koszty pracy kierowców wzrosły z 23.014 EUR rocznie w 2017 r. do 23.847 EUR rocznie w 2021 r., czyli o 3,6% w ciągu 4 lat. Wynika to z podwyżki płacy

126 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ttro0006/default/table?lang=en> (dostęp z dnia: 10.11.2023).

127 Obliczenia własne, dane z https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/road_go_ta_tott/default-table?lang=en (dostęp z dnia 10.11.2023).

128 EUROPEAN STUDIES. *The Lithuanian road freight transport sector – 2021*, Comité national routier - Paris (dostęp z dnia 10.11.2023).

129 *International trade in services in Q1 2023*, <https://www.lb.lt/en/news/international-trade-in-services-in-q1-2023> (dostęp z dnia 10.11.2023).

130 Od 5000 do 8000 EUR rocznie.

131 *Litewscy przewoźnicy zakładają firmy w Polsce. Konkurencja z dnia na dzień coraz większa*. 19.11.2019. <https://www.cargonews.pl/litewscy-przewoźnicy-zakładają-firmy-w-polsce-konkurencja-z-dnia-na-dzien-coraz-wieksza/>, (dostęp z dnia: 6.11.2023).

minimalnej i kwoty diet podróży. Wzrost ten został jednak zrównoważony przez bardzo duży spadek składek pracodawców na ubezpieczenie społeczne z 32,60% do 3,03%, a część obciążenia przeniesiono na składki pracownicze, które wzrosły z 9% do 19,5%. Standardowa stawka podatku dochodowego od osób prawnych na Litwie wynosi 15%. Jednakże małe przedsiębiorstwa są pod pewnymi warunkami uprawnione do obniżonej stawki, wynoszącej od 0% do 5%. Na przykład firmy zatrudniające mniej niż dziesięciu pracowników, których roczny obrót brutto nie przekracza 300.000 EUR, kwalifikują się do obniżonej stawki 0% w pierwszym roku działalności, a później 5%. Podstawowa stawka VAT na Litwie wynosi 21%. Opłata za 40-tonowy, 5-osiowy samochód ciężarowy z naczepą z zawieszeniem pneumatycznym wynosi 654 EUR rocznie. Stawka podatku dochodowego w wysokości 20% jest pobierana od dochodów do kwoty 90.246 EUR rocznie (dane za 2021 r.). Stawka 32% dotyczy części przekraczającej tę kwotę. Dochód z dywidend podlega opodatkowaniu stałą stawką 15%. W 2021 r. roczne przychody poniżej 4800 EUR brutto rocznie (400 EUR brutto miesięcznie) były zwolnione z podatku¹³². Litewskie stowarzyszenie przewoźników, Linava, raportuje w 2022 r., że 800 firm transportowych i logistycznych, dysponujących łączną flotą liczącą 8000 pojazdów, utworzyło działalność gospodarczą poza Litwą – przede wszystkim w Polsce, gdzie rozpoczęło działalność 700 przedsiębiorstw transportowych o łącznej flocie 7000 pojazdów. Poza Polską litewscy przewoźnicy wybierają Niemcy, Danię, Holandię oraz Belgię¹³³. Należy zwrócić uwagę na rejestrację dużych przedsiębiorstw. Przykładem jest firma Girteka o łącznej flocie ponad 9000 pojazdów. Na początku 2022 r. otworzyła ona nową bazę transportową w Sadach pod Poznaniem, z częścią administracyjną, nowoczesnym zapleczem dla kierowców (prysznic, pralnia, punkt medyczny, noclegi) oraz bazą serwisową dla 80 pojazdów ciężarowych. Korzyścią z otwierania działalności transportowej w Polsce w porównaniu do Litwy jest łatwość zatrudnienia obcokrajowca. Na Litwie bowiem obowiązują limity – rocznie spoza Unii Europejskiej litewska branża mogła w 2021 r. zatrudnić 11,6 tys. kierowców¹³⁴, w 2023 r. limit wynosi 21,6 tys. kierowców spoza

132 EUROPEAN STUDIES. *The Lithuanian road freight transport sector – 2021*, Comité national routier - Paris (dostęp z dnia 10.11.2023).

133 G. Gowansa: *Lithuanian hauliers moving to where hiring 3rd-country drivers is easier, says Linava*. (29.07.2022) <https://trans.info/en/hauliers-at-tipping-point-as-driver-shortage-soars-says-snap-report-368945> (dostęp z dnia 9.10.2023).

134 D. Ziemkowska-Owsiany, *Girteka otwiera w Polsce największą bazę transportową w historii i rekrutuje ponad 5 tys. osób*, <https://trans.info/pl/girteka-otwiera-w-polsce-najwieksza-baze-transportowa-w-historii-264031> (dostęp z dnia 10.11.2023).

Unii Europejskiej¹³⁵. Z raportu trans.info z połowy lipca 2023 r. wynika, że ze względu na podniesione minimalne standardy socjalne w Polsce, litewscy przewoźnicy albo zamykają działalność albo wycofują część floty¹³⁶; dane te dotyczą okresu sprzed wejścia w życie polskiej ustawy o delegowaniu.

Godzinowe koszty pracy w sektorze TSL¹³⁷ wynoszą w Polsce 12,50 EUR (dane Eurostatu za 2022 r.). Dla porównania, przeciętna płaca godzinowa w sektorze TSL w Czechach wynosi 16,40 EUR, na Słowacji 15,60 EUR, na Litwie 13,10 EUR, a na Węgrzech 10,70 EUR¹³⁸.

Obecne spowolnienie gospodarcze, spadek konsumpcji, wysoka inflacja, agresja wojenna Rosji na Ukrainę oraz obowiązkowe powroty ciężarówek co 8 tygodni i kierowców co 4 tygodnie oraz przestój w kabozażu, wpływają niekorzystnie na sytuację ekonomiczną firm transportowych.

7.3. Czechy

Analizy kosztów czeskich przedsiębiorstw ciężarowego transportu samochodowego dokonano na podstawie indeksu kosztów autorstwa czeskiego Związku Przewoźników Samochodowych ČESMAD BOHEMIA. Indeks określa koszty 1 km dla pojazdu ciężarowego o dopuszczalnej masie całkowitej 40 ton wykonującego przewozy międzynarodowe na terenie Niemiec, Hiszpanii, Włoch¹³⁹ i Słowacji¹⁴⁰.

Na potrzeby przeprowadzenia analizy wpływu przepisów Pakietu Mobilności na koszty transportu w Czechach dokonano porównania udziału poszczególnych kategorii kosztów dla czeskich przewoźników drogowych transportu międzynarodowego. Strukturę tych kosztów przedstawiono na rys. 1.

135 A. Lysionok: *Lithuanian Minister stands firm on HGV driver visas, accuses hauliers of providing poor working conditions*, <https://trans.info/hgv-driver-visas-359337> (dostęp z dnia 12.11.2023).

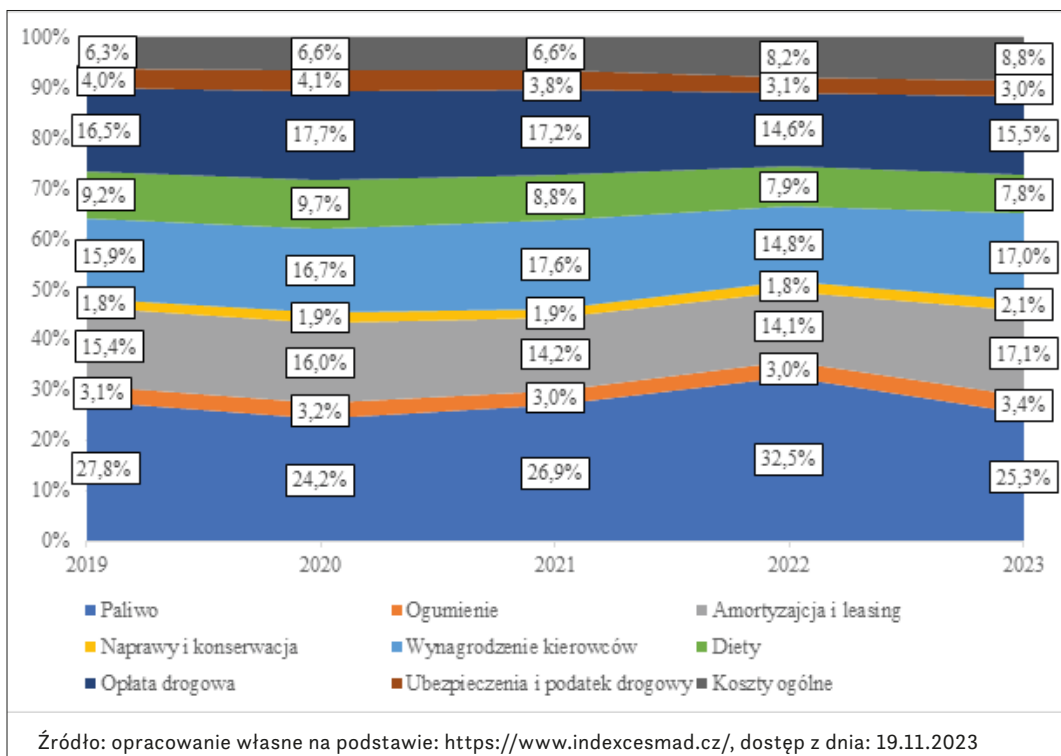
136 G. Gowansa: *Report: Lithuanian hauliers moving trucks out of Poland as labour costs rise* (11.07.2023), <https://trans.info/lithuanian-hauliers-costs-352554> (dostęp z dnia 12.11.2023).

137 Na branżę TSL składają się trzy sektory: transport, spedycja i logistyka.

138 Raport *Transport drogowy w Polsce 2023*. 27 czerwca 2023. <https://tlp.org.pl/raport-transport-drogowy-w-polsce-2023/> (dostęp z dnia 13.11.2023).

139 W związku z brakiem ustawowej pensji minimalnej we Włoszech, płacę minimalną ustalają sektorowe Krajowe Układy Zbiorowe Pracy (*Il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro*). Od 1.10.2023 r. pensja minimalna wynosi 1762 EUR miesięcznie. Zob. <https://distaccoue.lavoro.gov.it/it-it/Aree-Tematiche/Area-Tematica/id/3> (data dostępu 9.11.2023).

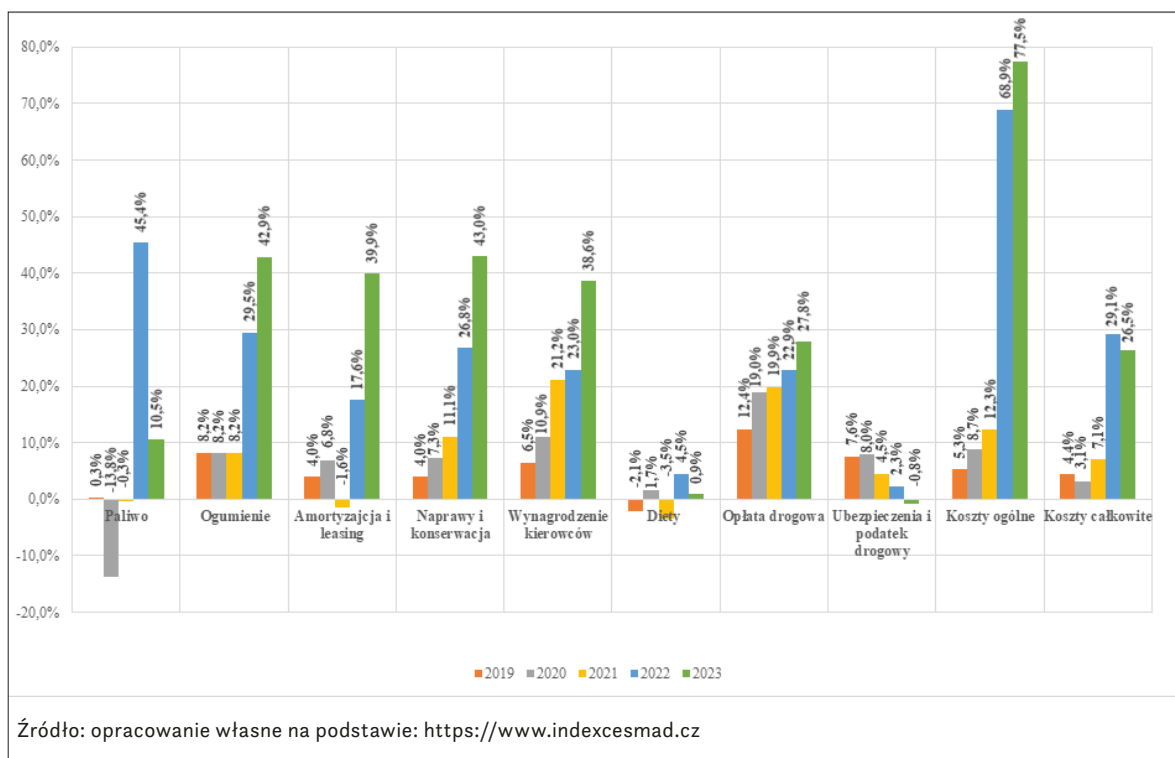
140 <https://www.indexcesmad.cz/> (data dostępu 10.11.2023).



Rys. 1. Struktura kosztów jednostkowych czeskich przewoźników ciężarowego transportu samochodowego

W 2023 roku największą część kosztów stanowiły wynagrodzenia kierowców wraz z dietami (w sumie 24,8%), a następnie paliwo (25,3%) oraz opłaty drogowe (15,5%). W porównaniu do 2019 roku zauważyć można wzrost wielkości udziału wynagrodzenia (z 15,9% do 17,0%) oraz spadek udziału diet (z 9,2% do 7,8%). Należy zauważyć, że udział poszczególnych grup kosztów w całkowitym koszcie transportu jest zmienny, a na ich rozkład wpływa wiele czynników zewnętrznych i wewnętrznych. W związku z tym na rys. 2 przeanalizowano dynamikę zmian wysokości poszczególnych rodzajów kosztów.

Najwyższym wzrostem kosztów całkowitych (względem roku 2018, który jest rokiem bazowym) działalności przedsiębiorstw ciężarowego transportu międzynarodowego w Czechach charakteryzują się lata 2022 (wzrost o 29,1%) oraz 2023 (wzrost o 26,5%). W obu tych latach zauważalny jest wzrost we wszystkich kategoriach kosztowych, co spowodowane jest głównie stosunkowo wysokim poziomem inflacji, która stała się także powodem presji na wzrost płac. Wzrost wynagrodzeń zauważa się w całym badanym okresie – od 6,5% w 2019 roku do 38,6% w 2023 roku. Dynamika wzrostu diet jest niższa. W 2021 roku poziom diet spadł



Rys. 2. Dynamika zmian poziomu kosztów dla roku bazowego 2018

o 3,5%, w 2022 roku wzrósł o 4,5%, a w 2023 utrzymał się na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego.

7.4. Słowacja

Implementacja przepisów Pakietu Mobilności, a dokładnie dyrektywy 2020/1057, daje kierowcom delegowanym prawo do warunków zatrudnienia i stawek płacy minimalnej obowiązujących w państwie członkowskim UE, do którego zostali oddelegowani. Na czas oddelegowania do tego państwa członkowskiego przysługują im także dodatki na zwrot wydatków obejmujących koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania. Kodeks pracy Republiki Słowackiej uwzględnia płacę minimalną, której poziom w roku 2024 został ustalony Rozporządzeniem Ministerstwa Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Republiki Słowackiej 372/2023 w wysokości¹⁴¹:

¹⁴¹ Rozporządzenie 372/2023 Ministerstwa Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Republiki Słowackiej, dostęp: https://www.slov-lex.sk/static/pdf/2023/372/ZZ_2023_372_20230927.pdf (data dostępu: 14.11 2023 r.).

- 750 EUR miesięcznie,
- 4,31 EUR za godzinę.

Wysokość płacy minimalnej jest również uzależniona od rodzaju wykonywanej pracy. Praca kierowcy w transporcie drogowym zalicza się do II kategorii¹⁴², w ramach której minimalna płaca wynosi 762 EUR, a minimalna stawka godzinowa 4,379 EUR¹⁴³.

Transpozycja dyrektywy w warunkach Republiki Słowackiej w tym przypadku została przeprowadzona poprzez wyraźne wymienienie składników wynagrodzenia, które są obowiązkowe na mocy Kodeksu pracy, tj.:

- płaca minimalna,
- dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych,
- dodatek do wynagrodzenia za pracę w dni ustawowo wolne od pracy,
- dodatek do wynagrodzenia za pracę w sobotę,
- dodatek do wynagrodzenia za pracę w niedzielę,
- dodatek za pracę w porze nocnej,
- rekompensata za trudne warunki wykonywanej pracy,
- inne obowiązkowe składniki wynagrodzenia,
- rekompensata za urlop.

W tabeli 8 przedstawiono zestawienie wysokości wszystkich dodatków płacowych obowiązujących dla pracowników delegowanych do Republiki Słowackiej od 1 stycznia 2022 r.

Tabela 8. Dodatki płacowe obowiązujące na Słowacji od 1 stycznia 2022 r.

Rodzaj świadczenia	Minimalna wysokość/udział średniej płacy
Praca w godzinach nadliczbowych – praca nieryzykowna	Minimalne wynagrodzenie + min. 25% średniej płacy
Praca w godzinach nadliczbowych – praca ryzykowna	Minimalne wynagrodzenie + min. 35% średniej płacy
Praca w soboty	Minimalne wynagrodzenie + min. 1,79 EUR/godz.
Praca w niedziele	Minimalne wynagrodzenie + min. 3,58 EUR/godz.
Praca w dni świąteczne – Umowa o pracę	Minimalne wynagrodzenie + 100% średniej płacy
Praca w dni ustawowo wolne od pracy – Umowy o pracę wykonywaną poza stosunkiem pracy	Minimalne wynagrodzenie + min. 3,58 EUR/godz.
Praca nocna – praca nieryzykowna	Minimalne wynagrodzenie + min. 1,43 EUR

¹⁴² Zgodnie z załącznikiem nr 1 Kodeksu pracy.

¹⁴³ Państwowa Inspekcja Pracy Republiki Słowackiej, dostęp: <https://www.ip.gov.sk/minimum-wage-claims-2/> (data dostępu: 14.11 2023 r.).

Rodzaj świadczenia	Minimalna wysokość/udział średniej płacy
Praca nocna – praca ryzykowna	Minimalne wynagrodzenie + min. 1,79 EUR
Rekompensata wynagrodzenia urlopowego	Średnia płaca

Źródło: Państwowa Inspekcja Pracy Republiki Słowackiej, ip.gov.sk/remuneration, (dostęp z dnia 14.11.2023)

7.5. Bułgaria

Niedokonanie implementacji dyrektywy 2020/1057 w Bułgarii unieemożliwia dokonanie oceny wpływu wprowadzenia Pakietu Mobilności na koszty transportu drogowego. Można jedynie przewidywać, że wzrost ten będzie co najmniej taki, jak ten, który nastąpił w Polsce. Wynagrodzenia kierowców w Bułgarii do tej pory utrzymywały się na niższym poziomie w stosunku do krajów Europy Środkowej, więc konieczność dostosowania ich wysokości do minimów europejskich może wiązać się ze znacznym podniesieniem koniecznych wydatków przez bułgarskie przedsiębiorstwa transportowe. Nie da się na obecnym etapie ustalić, czy władze bułgarskie, wzorem innych państw Europy Środkowo-Wschodniej dokonają stosownych zmian w przepisach podatkowych i dotyczących składek ubezpieczeniowych.

W odniesieniu do wpływu pozostałych przepisów Pakietu Mobilności na koszty przewozu rzeczy w Bułgarii można ostrożnie zakładać, że jest on podobny jak w Polsce, czy w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Wymóg powrotu pojazdów do bazy może mieć wyższy wpływ niż w przypadku Polski, gdyż pojazdy bułgarskie, podobnie jak rumuńskie, wracały dotychczas do bazy rządziej, niż miało to miejsce w Polsce¹⁴⁴. Potencjalny wzrost emisji CO₂ z tego powodu oszacowano na 2%¹⁴⁵.

Na marginesie można wskazać, że wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w Bułgarii w roku 2023 wynosi 780 lewów (ok. 1 744 zł¹⁴⁶), natomiast w roku 2024 wzrośnie do 933 lewów (ok. 2 086 zł¹⁴⁷). Bułgaria ma korzystny – z punktu widzenia pracodawcy – system podatkowy i system ubezpieczeń społecznych. Koszty składek

144 Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, Amaral, S., Scammell, H., Pons, A., et al., *Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009: final report*, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2832/991950>, s. viii.

145 Ibidem, s. 68.

146 Przelicznik z dnia 16.11.2023, 1 zł = 2,2350 lewa bułgarskiego.

147 Vide przypis 140.

na ubezpieczenie społeczne wynoszą około 12% wynagrodzenia, natomiast koszty podatków – 10% wynagrodzenia. Bułgaria uważana jest za państwo o najwyższym w Europie wskaźniku efektywności wynagrodzeń¹⁴⁸. Może to pozytywnie wpływać na konkurencyjność przedsiębiorców wykonujących transport drogowy z siedzibą w Bułgarii.

7.6. Rumunia

W związku z wprowadzaniem przepisów Pakietu Mobilności w Rumunii, przynajmniej od roku 2021 trwa ciągły spór między stroną rządową a przewoźnikami¹⁴⁹. Główną jego osią jest sposób opodatkowania diet kierowców. Brak zgody dotyczy dwóch podstawowych kwestii: kosztów prowadzenia działalności transportowej oraz kontroli. W pierwszym przypadku podstawowym problemem jest sposób naliczania diet kierowcom. W Rumunii nieopodatkowana dieta wypłacana dla kierowcy wynosi maks. 87,5 EUR dziennie. W przypadku dwustronnego transportu międzynarodowego, w którym kierowców nie można sklasyfikować jako oddelegowanych, wysokość maksymalnej diety nie zmienia się. Jednak w pozostałych przypadkach maksymalna dieta kierowcy ustalona została jako trzykrotność wynagrodzenia podstawowego (w przeliczeniu na dzień pracy). Przy standardowym poziomie płac kierowców¹⁵⁰ wynoszącym 2300 lei (2 021,30 PLN¹⁵¹ lub 462,72 EUR¹⁵²) miesięcznie oraz przyjęciu 21 dni roboczych, dzienny zarobek kierowcy wynosi ok. 22 EUR. Powyższe oznacza, że maksymalna wysokość nieopodatkowanej diety dziennej w wysokość ok. 66 EUR, czyli ponad 20 EUR mniej niż przed wprowadzeniem nowych regulacji. W przypadku, gdy stawkę dzienną wylicza się od całego okresu delegowania, wskazana różnica jeszcze się powiększa wynosząc ok. 40 EUR dziennie, co przy podanych zarobkach kierowców jest bardzo istotne. Toczący się spór o kształt regulacji i przepisów krajowych oraz sposobu implementacji regulacji unijnych, został zaogniony, gdy przed wypracowaniem

148 Zob. <https://www.lpg-bulgarie.bg/en/publications/social/comparison-tax-and-social-levies-europe> (dostęp z dnia 14.11.2023).

149 *Va putea ramane competitiva industria transporturilor din Romania, la nivel european?* (pol. Czy branża transportowa w Rumunii będzie w stanie utrzymać konkurencyjność na poziomie europejskim?), globalpartnerdvl.ro, <https://globalpartnerdvl.ro/2021/09/29/va-putea-ramane-competitiva-industria-transporturilor-din-romania-la-nivel-european/> (dostęp z dnia 14.11.2023).

150 Na rok 2021.

151 Przelicznik z dnia 16.11.2023, 1 lei = 0,8790 PLN.

152 Przelicznik z dnia 16.11.2023, 1 lei = 0,2013 EUR.

ostatecznych założeń oraz w trakcie toczących się postępowań w sądach administracyjnych (o niezgodność z prawem rumuńskim zmian regulacji dotyczących nieopodatkowanych diet kierowców) Rumuńskie Ministerstwo Finansów wraz z Krajową Agencją Administracji Podatkowej (*Agencia Națională de Administrare Fiscală*) rozpoczęły kontrole przedsiębiorstw transportowych wymagając stosownych zmian w rozliczaniu diet. W powyższym zakresie ostatecznie zaproponowano amnestię fiskalną¹⁵³ dla przedsiębiorstw transportowych ukaranych w ramach wskazanych kontroli. Do zażegnania sporu nie przyczynił się fakt, że jako główne rozwiązanie pojawiającego się problemu zaproponowano, aby przedsiębiorstwa transportowe zwiększyły pensję kierowców do poziomu minimum 3000 lei (wzrost wynagrodzenia o ok. 23%), co przybliżyłoby kwotę nieopodatkowanej diety do wcześniejszych wartości. W przypadku rumuńskich przedsiębiorstw transportowych wydatek miesięczny zwiększyłby się o 145 EUR na pracownika co, jak wskazali przedsiębiorcy, byłoby ciosem w konkurencyjność rodzimych przewoźników operujących na marżach zysku w granicach 1%.

Polscy przewoźnicy drogowi, oprócz rywalizacji przy pomocy niższych cen transportu, posiadają jeszcze 3 istotne atuty w postaci nowego taboru, wysokiej jakości oferowanych usług oraz dobrego położenia geograficznego swoich centrali (jest to ważne ze względu na wymóg powrotów kierowców). Przewoźnicy rumuńscy natomiast głównie konkurowali ceną swoich usług, a konieczność powrotu kierowców do centrali przedsiębiorstwa, ze względu na położenie geograficzne Rumunii z dala od rynków, na których osiągnano najwyższy zysk, prowadzi do znacznego obniżenia się ich konkurencyjności względem pozostałych krajów UE. W początkowym etapie¹⁵⁴ wdrażania rozwiązań Pakietu Mobilności rumuński Krajowy Związek Przewoźników Drogowych – UNTRR zlecił międzynarodowej sieci firm audytorsko-doradczych KPMG wykonanie „Analizy wpływu zmian Pakietu Mobilności na sektor rumuńskiego drogowego transportu towarowego”¹⁵⁵. Ekspertcy wyliczyli, że postanowienia Pakietu Mobilności będą generować dla rumuńskich przewoźników drogowych roczne

153 *Un Nou Proiect de Lege privind Detasarea Transnationala: Impozitarea Diurnei si Amnistia Fiscala* (pol. Nowy projekt ustawy o delegowaniu międzynarodowym: opodatkowanie diet i amnestia fiskalna), globalpartnerdvl.ro, (dostęp z dnia 14.11.2023) <https://globalpartnerdvl.ro/2021/09/29/un-nou-proiect-de-lege-privind-detasarea-transnationala-impozitarea-diurnei-si-amnistia-fiscala/>

154 W roku 2020.

155 *Studiului KPMG, solicitat de UNTRR – Analiza de impact a modificărilor Pachetului Mobilitate 1 asupra sectorului de transport rutier de marfă.*

straty w przychodach na poziomie 524 mln EUR w wyniku pustych przebiegów wymuszonych obowiązkiem powrotu pojazdów do centrali przedsiębiorstwa. Ponadto wyliczono, że rumuńscy przewoźnicy poniosą dodatkowy roczny koszt zakwaterowania kierowców w wysokości 228 mln EUR, zwiększony koszt paliwa w wysokości 197 mln EUR (związany z powrotem pojazdów co 8 tygodni), dodatkowy koszt opłat drogowych w wysokości 150 mln EUR rocznie, koszty transferu kierowców do domu co 3 lub 4 tygodnie 162 mln EUR/rok, zwiększone koszty administracyjne o 60 mln EUR/rok. Instalacja inteligentnych tachografów szacowana była na 61 mln EUR (dla całego sektora), dodatkowe koszty parkingów w wysokości 29 mln EUR rocznie, a także wskazano na inne powiązane koszty, jak koszt konserwacji i napraw zwiększony o 77 mln EUR rocznie¹⁵⁶. W szerszej perspektywie wskazane koszty dla sektora transportu drogowego w Rumunii rosną również choćby ze względu na wzrost cen paliw wskazywany na 7% w samym roku następującym po publikacji wymienionej analizy¹⁵⁷. Zmienia się też wskazana wcześniej płaca minimalna; od 1 stycznia 2022 r. jest już to kwota 2550 lei z planem dojścia do wspomnianej wcześniej kwoty 3000 do roku 2028¹⁵⁸.

8. Rekomendacje prawne i/lub administracyjne służące poprawie konkurencyjności polskich przewoźników

Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie pewnych wniosków o charakterze ogólnym oraz rekomendacji służących poprawie konkurencyjności polskich przewoźników.

156 Studiul KPMG – Analiza de impact a modificărilor Pachetului Mobilitate 1 asupra sectorului de transport rutier de marfă (pol. Badanie KPMG – Analiza wpływu zmian Pakietu Mobilności 1 na sektor drogowego transportu towarowego), transportacademy.ro, (dostęp z dnia 14.11.2023) <https://transportacademy.ro/studiul-kpmg-analiza-de-impact-a-modificarilor-pachetului-mobilitate-1-asupra-sectorului-de-transport-rutier-de-marfa/>

157 *Explozia prețurilor la carburant crește costurile operaționale ale transportatorilor cu peste 7%* (Eksplodujące ceny paliw zwiększają koszty operacyjne przewoźników o ponad 7%), transportacademy.ro, (dostęp z dnia 16.11.2023) <https://transportacademy.ro/explozia-preturilor-la-carburant-creste-costurile-operationale-ale-transportatorilor-cu-pest-7/>

158 inspectiamuncii.ro, (dostęp z dnia 16.11.2023).

1. Spadek konkurencyjności polskich przewoźników w ostatnich latach ma wiele przyczyn. Ogromną rolę odgrywa wojna w Ukrainie, która praktycznie zablokowała możliwość wykonywania przez polskich przewoźników przewozów do Białorusi, a w znacznym stopniu ograniczyła przewozy do Rosji (Obwód królewiecki) i Ukrainy. Jednocześnie podmioty z Rosji i Białorusi, nie mogąc wykonywać przewozów do Unii Europejskiej, obchodzą utrudnienia tworząc spółki na terytorium Polski, konkurując z polskimi przewoźnikami niższymi stawkami. Silną konkurencją są także przewoźnicy ukraińscy, którzy mogą obecnie wykonywać przewozy z Ukrainy i do Ukrainy bez zezwoleń oraz przewoźnicy z krajów położonych dalej na wschód (Kazachstan, Uzbekistan, Gruzja), wykonujący przewozy na terenie Europy. Na problemy będące wynikiem wojny w Ukrainie nakładają się trudności związane ze spowolnieniem, a nawet kryzysem gospodarczym, zwłaszcza w Niemczech, który prowadzi do spadku stawek frachtu. Na konkurencyjność wpływ mają także rozwiązania krajowe przyjęte w poszczególnych państwach o charakterze ogólnym, takie jak np. warunki prowadzenia działalności gospodarczej, rozwiązania podatkowe i dotyczące ubezpieczeń społecznych, ceny paliw, kursy walut itp. Pakiet Mobilności i związane z nim dodatkowe obowiązki to zatem tylko jedna z wielu przyczyn problemów na rynku transportu drogowego w Polsce.
2. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązania zawarte w Pakiecie Mobilności co do zasady nie są korzystne dla polskich przewoźników drogowych. W motywach dyrektywy 2020/1057 wskazuje się – w bardzo ogólny sposób – że ma ona na celu „zapewnienie, z jednej strony, odpowiednich warunków pracy i ochrony socjalnej kierowcom, a z drugiej strony, odpowiednich warunków do prowadzenia działalności gospodarczej i uczciwej konkurencji przewoźnikom drogowym (...)”¹⁵⁹. W istocie jednak uzasadnienie to jest nieco zakamuflowaną tezą o konieczności walki z dumpingiem socjalnym w sektorze transportu drogowego, która to teza pojawiała się we wcześniejszych dokumentach unijnych¹⁶⁰. W tym sensie Pakiet Mobilności można uważać za regulację skierowaną „przeciwko” państwom UE o niższych kosztach pracy.

159 Por. pierwszy motyw dyrektywy 2020/1057.

160 Por. np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie dumpingu socjalnego w Unii Europejskiej (2015/2255(INI)) (Dz.U. UE C 204 z 13.6.2018, s. 111).

Wysoka konkurencyjność polskich przewoźników na rynku unijnym miała natomiast wiele źródeł, jednak stosunkowo niskie koszty pracy (zwłaszcza obciążenia z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych wynikające z wypłaty znacznej części wynagrodzenia w postaci diet) odgrywały w tym zakresie istotną rolę. Trzeba też zwrócić uwagę, że wynikające z przepisów Pakietu Mobilności wymogi związane z powrotem do kraju siedziby dotyczą w większym stopniu krajów peryferyjnych, w szczególności tych, które – jak Polska – miały znaczny udział w przewozach kabotażowych i *cross trade*. Również z tego względu polscy przewoźnicy tracą na Pakiecie Mobilności. Nie jest celem niniejszej ekspertyzy ocena rozwiązań Pakietu Mobilności i odpowiedź na pytanie, czy w szerszej perspektywie, uwzględniając cele i zasady UE oraz interes UE jako jednego organizmu gospodarczego, rozwiązania Pakietu Mobilności są trafne czy nie, chociaż pewne wzmianki na ten temat zostały zawarte w tekście ekspertyzy. Powtórzyć można natomiast z całą pewnością, że z punktu widzenia polskich przewoźników drogowych Pakiet Mobilności nie jest korzystny. Uwzględnienie interesów innych grup zainteresowanych (zwłaszcza pracowników sektora transportu) mogłoby prowadzić do oceny odmiennej. To, czy interesy wszystkich interesariuszy zostały odpowiednio wyważone w przepisach Pakietu Mobilności, pozostaje jednak poza zakresem niniejszego opracowania.

3. Pakiet Mobilności dotyczy obowiązujących aktów prawa UE, których Polska jako państwo członkowskie musi przestrzegać. Jak już wskazywano wcześniej, tylko dyrektywa 2020/1057 wymaga implementacji (transpozycji) do prawa krajowego. Dyrektywa ta, jak każda dyrektywa, „pozostawia (...) organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”¹⁶¹, natomiast tego rodzaju swoboda nie pozwala na zróżnicowanie rozwiązań materialnoprawnych, które muszą być wprowadzone w poszczególnych państwach. Jednocześnie rezultaty, które mają osiągnąć państwa, są sformułowane w sposób jednoznaczny i pozwalają na odstępstwa jedynie w niewielkim zakresie¹⁶². Analiza sposobu

161 Por. art. 288 ak. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864[2] z późn. zm.).

162 Por. art. 1 ust. 11 dyrektywy 2020/1057, który – jak można wnioskować zestawiając brzmienie tego przepisu z brzmieniem art. 9 dyrektywy 2014/67/UE – określa maksymalny zakres informacji, których może domagać się państwo członkowskie, natomiast państwo członkowskie może wprowadzić regulację przewidującą

implementacji Pakietu Mobilności w poszczególnych państwach członkowskich prowadzi do wniosku, że efekt implementacji jest bardzo podobny, a przepisy krajowe (przyjęte lub planowane) są analogiczne. Dotyczy to zwłaszcza środków służących wdrożeniu dyrektywy 2020/1057. W odniesieniu do rozporządzeń wchodzących w skład Pakietu Mobilności trzeba raz jeszcze przypomnieć, że nie wymagają one implementacji, przynajmniej w ścisłym tego słowa znaczeniu, a jedynie wydania przepisów krajowych wykonujących lub uzupełniających ich treść. W tym zakresie państwa członkowskie również nie mają dowolności, gdyż obowiązane są – tam, gdzie to konieczne – do wprowadzenia przepisów (zazwyczaj o charakterze proceduralnym lub administracyjnym), które zapewnią właściwe stosowanie rozporządzenia. Przyznana w pewnym zakresie swoboda¹⁶³ nie ma większego znaczenia z punktu widzenia tworzenia korzystnego dla przewoźników środowiska prawnego, a co najwyżej pozwala na zaostrenie warunków poprzez ochronę własnego rynku¹⁶⁴.

4. Już sama analiza przepisów Pakietu Mobilności prowadzi zatem do wniosku, że implementacja jego przepisów nie może być „lepsza” lub „gorsza” z punktu widzenia przewoźników drogowych, może być jedynie oceniona jako „prawidłowa” lub „nieprawidłowa”. Implementacja dokonana przez polskiego prawodawcę jest prawidłowa i to samo należy odnieść do implementacji dokonanej w pozostałych analizowanych państwach (oraz planowanej implementacji w Bułgarii). Polski prawodawca nie mógł zatem implementować Pakietu Mobilności w sposób korzystniejszy dla przewoźników, gdyż przepisy składające się na ten Pakiet nie pozostawiały mu swobody w tym zakresie.
5. Formułowanie w niniejszej ekspertyzie postulatów *de lege ferenda* odnoszących się do przepisów tworzących Pakiet Mobilności ma ograniczone znaczenie. Proces zmian prawa unijnego jest sformalizowany, a akty prawne tworzące Pakiet Mobilności są stosunkowo nowe. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2020/1057, Komisja powinna dokonać jej oceny do dnia 31 grudnia 2025 r. i przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie

obowiązek przekazywania mniejszej ilości informacji.

163 Por. np. art. 5 ust. 2 rozporządzenia 1071/2009.

164 Taki charakter ma w szczególności postanowienie art. 10 ust. 7 rozporządzenia 1072/2009, które pozwala państwom członkowskim na wprowadzenie przepisów krajowych uznających, że początkowe i końcowe odcinki drogowe przewozów kombinowanych mają charakter przewozów kabotażowych.

sprawozdanie w sprawie stosowania dyrektywy z ewentualnym wnioskiem ustawodawczym. Podobna możliwość rewizji przewidziana jest w rozporządzeniu 2020/1054 (w odniesieniu do zmian rozporządzenia 561/2006 ze względu na rozwój systemów jazdy autonomicznej) oraz w rozporządzeniu 2020/1055 (w odniesieniu do zmian rozporządzeń 1071/2009 oraz 1072/2009), przy czym w tym ostatnim przypadku sprawozdania powinny być sporządzone do 21 sierpnia 2023 r.¹⁶⁵. Niewątpliwie polskie władze powinny monitorować wpływ Pakietu Mobilności na konkurencyjność polskich przewoźników i kierować do Komisji Europejskiej stosowne wnioski, które mogłaby ona uwzględnić w swoim sprawozdaniu. Z pewnością jednym z postulatów, który uzyskałby aprobatę Komisji Europejskiej, jest postulat usunięcia postanowienia art. 5 ust. 1 lit. b rozporządzenia 1072/2009, przewidującego obowiązek powrotu każdego pojazdu do państwa siedziby raz na 8 tygodni¹⁶⁶. Wymóg ten pozostaje bowiem w sprzeczności z założeniami polityki środowiskowej UE, prowadząc do tzw. pustych przebiegów, konieczności zwiększania liczby wykorzystywanych pojazdów, a w rezultacie wzrostu kosztów zewnętrznych transportu. Ten element Pakietu Mobilności należy do najczęściej krytykowanych i w tym zakresie zmiana wydaje się możliwa, przy czym – jak już wspomniano wcześniej – jest wysoce prawdopodobne, że inicjatywa legislacyjna w tym zakresie nie będzie w ogóle potrzebna, jeśli TSUE przychyli się do opinii rzecznika generalnego i uzna za niezgodne z prawem pierwotnym wskazane powyżej postanowienia rozporządzenia 1072/2009 dotyczące obowiązku powrotu do bazy. Z podobnych względów – zwłaszcza w świetle oświadczenia Komisji Europejskiej¹⁶⁷ – możliwe wydają się zmiany dotyczące wprowadzenia możliwości uznawania odcinków transportu kombinowanego za przewozy o charakterze kabotażowym. Trudno natomiast liczyć na zmiany dyrektywy w kwestiach dotyczących delegowania kierowców. Nacisk najsilniejszych państw unijnych na tym polu jest największy, a Komisja Europejska zdaje się wspierać stanowisko tych państw.

165 Do dnia sporządzania opinii sprawozdania nie były dostępne na portalu eur-lex.europa.eu

166 Por. krytykę tego obowiązku ze strony Komisji Europejskiej w Oświadczeniu Komisji 2020/C 252/01 (Dz.U. UE C 252 z 31.7.2020, s. 1).

167 Por. oświadczenie, o którym mowa w przypisie poprzednim.

6. Ze względu na charakter przepisów Pakietu Mobilności trudno jest również formułować postulaty *de lege ferenda* odnoszące się do prawa krajowego w zakresie, w jakim przepisy krajowe implementują Pakiet Mobilności tj. służą wdrożeniu dyrektywy 2020/1057 oraz stosowaniu rozporządzeń wchodzących w skład Pakietu. Jak wskazano powyżej, swoboda państw członkowskich w tym zakresie jest mocno ograniczona i polski prawodawca nie ma możliwości dokonania zmian zasad wynikających z prawa UE.
7. Polski prawodawca dokonał zmian przepisów krajowych, które nie były wymagane Pakietem Mobilności, ale miały na celu osłabienie negatywnych skutków tego Pakietu. Podstawowe znaczenie miały regulacje dotyczące tzw. wirtualnej diety oraz zwolnienia z opodatkowania części wynagrodzenia kierowców, które to zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 28 lipca 2023 r.¹⁶⁸ Zmiany te, jak się wydaje, są daleko idące i trudno byłoby postulować podwyższenie kwoty wirtualnej diety, czy też wysokości kwoty wolnej od podatku za dzień pobytu kierowcy za granicą. Kwoty te zostały ustalone na stosunkowo wysokim poziomie. Stworzenie szczególnych zasad rozliczeń wynagrodzenia kierowców musi być ocenione jako silne wsparcie branży transportu drogowego. Dalej idące rozwiązania mogłyby być uznane za niesprawiedliwe z punktu widzenia innych branż gospodarki, które nie mogą korzystać z podobnych rozwiązań.
8. Problem konkurencyjności ze strony przewoźników ukraińskich jest często podnoszony, szczególnie w ostatnim czasie. Na mocy umowy międzynarodowej zawartej między Unią Europejską a Ukrainą¹⁶⁹ przewoźnikom ukraińskim umożliwiono wykonywanie przewozów dwustronnych tzn. z terytorium Ukrainy do krajów UE i w odwrotnym kierunku. W decyzji Wspólnego Komitetu z dnia 16 marca 2023 r. przedłużającej obowiązywanie umowy do dnia 30 czerwca 2024 r.¹⁷⁰ wskazano, że „Umowa doprowadziła jedynie do niewielkiego wzrostu liczby przewozów wykonywanych przez ukraińskich przewoźników drogowych na terytorium Unii Europejskiej i nie zwiększyła w niedopuszczalny sposób poziomu konkurencji dla unijnych przewoźników

168 Por. szerzej na ten temat w rozdziale 4.

169 Umowa między Unią Europejską a Ukrainą w sprawie transportu drogowego towarów podpisana w Lyonie w dniu 29 czerwca 2022 r. (Dz.U. UE L 179 z dnia 6.7.2022, s. 4).

170 Dz.U. UE L 123 z dnia 8.5.2023, s. 36.

drogowych”. Z perspektywy polskich przewoźników, zwłaszcza tych, którzy do tej pory skupiali się na przewozach z Ukrainy, problem ten wygląda jednak inaczej. Polskie władze mogłyby zatem dążyć do wypowiedzenia tej umowy przez Unię Europejską, zgodnie z postanowieniem jej art. 12 ust. 1 lub przynajmniej do tego, by umowa nie została przedłużona na kolejny okres. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że umowa pełni istotną rolę polityczną, wspierając ukraiński sektor transportu oraz ukraińską gospodarkę w czasie prowadzonej przez Rosję wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. Działania mające na celu przywrócenie zezwoleń dla przewoźników ukraińskich mogłyby być zatem negatywnie odebrane przez społeczność międzynarodową.

9. Niewątpliwie natomiast wzmocnione powinny zostać kontrole dotyczące przewoźników spoza Unii Europejskiej. Wysoka konkurencyjność tych przewoźników wiąże się w znacznym stopniu zarówno z dumpingiem socjalnym, jak i z przypadkami nieprzestrzegania przepisów prawa (np. w odniesieniu do czasu pracy kierowców), co pozwala im obniżyć koszty funkcjonowania. Wzmocnienie kontroli pozwoliłoby zapewnić uczciwą konkurencję, w której przewaga rynkowa jednej grupy przewoźników nie wiąże się z obniżeniem bezpieczeństwa drogowego oraz stosowaniem niskich standardów socjalnych.
10. Wśród postulatów zgłaszanych przez polskich przewoźników drogowych pojawiają się tezy o konieczności wprowadzenia ograniczeń w zakładaniu spółek kapitałowych w Polsce, jeśli księgowość spółki lub jej „finanse” nie są prowadzone na terytorium Unii Europejskiej. Postulaty te są o tyle nietrafne, gdyż wymogi w tym zakresie wynikają z art. 5 ust. 1 lit. A rozporządzenia 1071/2009. Niewątpliwie konieczne jest natomiast wzmocnienie kontroli w zakresie przestrzegania wymogów wynikających ze wskazanego rozporządzenia¹⁷¹, zwłaszcza przez spółki z kapitałem pochodzących z krajów spoza Unii Europejskiej (Ukraina, Białoruś, Rosja).

171 Obecny poziom kontroli jest, jak wynika z przeprowadzonych badań wśród polskich praktyków z branży TSL, wyjątkowo niski.

Bibliografia, wykaz aktów prawnych i spis materiałów graficznych

Bibliografia

- Amaral S., Scammell H., Pons A., Benney R., Niu T., Giannelos G., Millard K., Tweed J., McKinnon A., Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009. RICARDO, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.
- Baran M. (w:) S. Biernat, Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. Tom 1. System Prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2020.
- Barcz J., Niemiecka ustawa o płacy minimalnej (Mindestlohngesetz) w świetle prawa Unii Europejskiej, Europejski Przegląd Sądowy 2015, Nr 11.
- Bauer M.: 4 million tonnes additional CO2 due to proposed EU cabotage laws in Mobility Package. <https://trans.info/4-million-tonnes-additional-co2-due-to-proposed-eu-cabotage-laws-in-mobility-package-172622> (dostęp z dnia 3.11.2023).
- Bryła N., Zaskarżenie Pakietu Mobilności do TSUE, <https://www.transport-expert.pl>, opublikowano: 18.12.2020, (dostęp z dnia 16.10.2023).
- Bundesgesetz, mit dem ein Gesetz zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping- (Lohn und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz – LSD-BG) BGBl. I Nr. 44/2016.
- Commission Staff Working Document. Commission's services report on the implementation of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services (COM(2006) 159 final); Bruksela, 4.4.2006 r., SEC(2006) 439.
- EUROPEAN STUDIES. The Lithuanian road freight transport sector – 2021, Comité national routier - Paris (dostęp z dnia 10.11.2023).
- EUROSTAT <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Explozia prețurilor la carburant crește costurile operaționale ale transportatorilor cu peste 7% (pol. Eksplodujące ceny paliw zwiększają koszty operacyjne przewoźników o ponad 7%), transportacademy.ro, <https://transportacademy.ro/explozia-preturilor-la-carburant-creste-costurile-operationale-ale-transportatorilor-cu-pestea-7/> (dostęp z dnia 16.11.2023).
- Gowansa G., Lithuanian hauliers moving to where hiring 3rd-country drivers is easier, says Linava. (29.07.2022) <https://trans.info/en/hauliers-at-tipping-point-as-driver-shortage-soars-says-snap-report-368945> (dostęp z dnia 9.10.2023)
- Gowansa G., Report: Lithuanian hauliers moving trucks out of Poland as labour costs rise (11.07.2023), <https://trans.info/lithuanian-hauliers-costs-352554> (dostęp z dnia 12.11.2023).
- <https://distaccoue.lavoro.gov.it/it-it/Aree-Tematiche/Area-Tematica/id/3> (dostęp z dnia 09.11 2023 r.).
- <https://e100.eu/pl/blog/business/firma-transportowa-w-niemczech-jak-ja-zalozyc-komu-sie-to-oplaca> (dostęp z dnia 29.10.2023).
- <https://www.indexcesmad.cz/> (dostęp z dnia 10.11 2023).

<https://www.kollektivvertrag.at/kv/gueterbefoerderungsgewerbe-arb> (dostęp z dnia 25.10.2023).

<https://www.lpg-bulgarie.bg/en/publications/social/comparison-tax-and-social-levies-europe> (dostęp z dnia 14.11.2023).

<https://www.meldeportal-mindestlohn.de> (dostęp z dnia 20.10.2023).

inspectiamuncii.ro, (dostęp z dnia 16.11.2023).

International trade in services in Q1 2023, <https://www.lb.lt/en/news/international-trade-in-services-in-q1-2023> (dostęp z dnia 10.11.2023).

Kirilova P., „Kad ir kiek sparčiai būtų keliama, vis tiek gerokai per maža“ – eksperantai įvertino Lietuvos minimalią algą”, (pl. „Bez względu na to, jak szybko zostanie podniesiona, nadal jest zdecydowanie za niska” – eksperci ocenili litewską płacę minimalną) <https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/2101292/kad-ir-kiem-sparciai-butu-keliama-vis-tiek-gerokai-per-maza-ekspertai-ivertino-lietuvos-minimalia-alga> (dostęp z dnia 30.10.2023).

Litewscy przewoźnicy zakładają firmy w Polsce. Konkurencja z dnia na dzień coraz większa. 19.11.2019. <https://www.cargonews.pl/litewscy-przewoźnicy-zakładają-firmy-w-polsce-konkurencja-z-dnia-na-dzien-coraz-wieksza/>, (dostęp z dnia: 6.11.2023).

LVPS (Związek Zawodowy Przewoźników Litwy) <https://lvps.lt/d-u-k-2/> (dostęp z dnia 31.10.2023).

Lysionok A., Augant minimaliam atlyginimui, vežėjai baiminasi didesnių mokesčių. „Linava” prašo peržiūrėti koeficiento sistemą, (pl. Wraz ze wzrostem płacy minimalnej przewoźnicy obawiają się wyższych podatków. „Linava” prosi o przegląd systemu współczynników) 13.07.2023 <https://trans.info/lt/augant-minimaliam-atlyginimui-vezejai-baiminasi-didesniu-mokesciu-352951> (dostęp z dnia 30.10.2023).

Lysionok A., Lithuanian Minister stands firm on HGV driver visas, accuses hauliers of providing poor working conditions, <https://trans.info/hgv-driver-visas-359337> (dostęp z dnia 12.11.2023).

Lysionok A., Vežėjai siūlo skaidyti vairuotojų algos koeficientą atsižvelgiant į jų darbo patirtį (pl. Przewoźnicy oferują podział wynagrodzenia kierowcy na podstawie jego doświadczenia zawodowego) <https://trans.info/lt/vezejai-siulo-skaidyti-vairuotoju-algos-koeficienta-atsizvelgiant-i-ju-darbo-patirti-256718> (dostęp z dnia 30.10.2023).

Maczalska I., Wynagrodzenie minimalne 2024. Jaka kwota netto trafi na konta bankowe pracowników w 2024 roku? <https://www.pit.pl/aktualnosci/wynagrodzenie-minimalne-2024-jaka-kwota-netto-trafi-na-konta-pracownikow-w-2024-roku-1008631> (dostęp z dnia 30.10.2023).

Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, Republika Czeska, <https://www.mpsv.cz/vyh-lasky-2> (dostęp z dnia 11.11.2023).

Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, Republika Czeska, <https://ppropo.mpsv.cz/XXII4Spolecnaustanoveniocestovni> (dostęp z dnia 11.11.2023).

Ministerstwo Transportu, Republika Czeska, [https://www.mdcr.cz/Dokumenty/Silnicni-doprava/Nakladni-doprava-a-mezinarodni-osobni-doprava/Nakladni-doprava-\(1\)/Mezinarodni-silnicni-nakladni-doprava/Balicek-Mobility/Zakladni-informace](https://www.mdcr.cz/Dokumenty/Silnicni-doprava/Nakladni-doprava-a-mezinarodni-osobni-doprava/Nakladni-doprava-(1)/Mezinarodni-silnicni-nakladni-doprava/Balicek-Mobility/Zakladni-informace) (dostęp z dnia 09.11.2023).

OECD (2022), OECD Economic Surveys: Lithuania 2022, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0829329f-en>, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-lithuania-2022_0829329f-en ISSN: 29580242 (dostęp z dnia 5.11.2023).

Pakiet Mobilności do unijnego Trybunału. Jest skarga kilku krajów, w tym Polski (źródło PAP), <https://forsal.pl>, opublikowano: 26.10.2020, (dostęp z dnia 15.10.2023).

Państwowa Inspekcja Pracy Republiki Słowackiej, dostęp: <https://www.ip.gov.sk/average-earnings-for-labor-law-purposes/> (dostęp z dnia: 14.11 2023 r.).

- Państwowa Inspekcja Pracy Republiki Słowackiej, <https://www.ip.gov.sk/minimum-wage-claims-2/> (dostęp z dnia: 14.11.2023 r.).
- Państwowa Inspekcja Pracy, Republika Czeska, <https://www.suip.cz/web/pl> (dostęp z dnia 11.11.2023).
- Polnische Transportunternehmen ziehen nach Deutschland. <https://www.cio.de/a/polnische-transportunternehmen-ziehen-nach-deutschland,3679016> (dostęp z dnia 29.10.2023).
- Pölös Z.: EU survey on the impacts of the mandatory return of trucks rule. Let your voice be heard now. <https://trans.info/eu-survey-on-the-impacts-of-the-mandatory-return-of-trucks-rule-let-your-voice-be-heard-now-197423> (dostęp z dnia: 3.11.2023).
- President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (dostęp z dnia 22.10.2023).
- Przybylski R., Zły czas na podwyżki myta, <https://logistyka.rp.pl/krajowe/art39337741-zly-czas-na-podwyzki-myta> (dostęp z dnia 9.11.2023).
- RAPORT „TRANSPORT DROGOWY W POLSCE 2023”. 27 czerwca 2023. <https://tlp.org.pl/raport-transport-drogowy-w-polsce-2023/> (dostęp z dnia 13.11.2023).
- Request for a preliminary ruling from the Bundesfinanzhof (Germany) lodged on 21 October 2020 – L Fund v Finanzamt D (Case C-537/20) (2021/C 19/27) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62020CN0541:EN:PDF> (dostęp z dnia 3.11.2023).
- Rule on the return of the vehicle as applicable from 21 February 2022, https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i/market-rules/rule-return-vehicle-applicable-21-february-2022_en (dostęp z dnia 22.10.202)
- Studiul KPMG – Analiza de impact a modificărilor Pachetului Mobilitate 1 asupra sectorului de transport rutier de marfă (pl. Badanie KPMG – Analiza wpływu zmian Pakietu Mobilności 1 na sektor drogowego transportu towarowego), <https://transportacademy.ro/studiul-kpmg-analiza-de-impact-a-modificarilor-pachetului-mobilitate-1-asupra-sectorului-de-transport-rutier-de-marfa/> (dostęp z dnia 14.11.2023).
- Supernak B., TLP zaskarżył Pakiet Mobilności do TSUE, <https://inwestycje.pl>, opublikowano: 27.10.2020, (dostęp z dnia 16.10.2023).
- Tarptautinis transporto ir logistikos aljansas – TTLA (Międzynarodowy Sojusz Transportu i Logistyki) <https://www.tla.lt/> (dostęp z dnia 30.10.2023)
- Transport - wyniki działalności w 2022 roku, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl>, (dostęp z dnia 16.10.2023).
- Un Nou Proiect de Lege privind Detasarea Transnationala: Impozitarea Diurnei si Amnistia Fiscala (pol. Nowy projekt ustawy o delegowaniu międzynarodowym: opodatkowanie diet i amnestia fiskalna), <https://globalpartnerdvl.ro/2021/09/29/un-nou-proiect-de-lege-privind-detasarea-transnationala-impozitarea-diurnei-si-amnistia-fiscala/> (dostęp z dnia 14.11.2023).
- Unijny Pakiet Mobilności. W jednej sprawie rzecznik TSUE przyznał Polsce rację, Rzeczpospolita z dnia 15 listopada 2023 r. <https://www.rp.pl/transport/art39402-841-unijny-pakiet-mobilnosci-w-jednej-sprawie-rzecznik-tsue-przyznal-polsce-racje> (dostęp 17.11.2023).
- Va putea ramane competitiva industria transporturilor din Romania, la nivel european? (pol. Czy branża transportowa w Rumunii będzie w stanie utrzymać konkurencyjność na poziomie europejskim?), <https://globalpartnerdvl.ro/2021/09/29/va-putea-ramane-competitiva-industria-transporturilor-din-romania-la-nivel-european/> (dostęp z dnia 14.11.2023).
- Wroński M., Europa oszczędza energię. A co z jej marnotrawstwem wynikającym z Pakietu Mobilności? <https://tlp.org.pl/europa-oszczedza-energie-a-co-z-jej-marnotrawstwem-wynikajacym-z-pakietu-mobilnosci/> (dostęp z dnia 22.10.2023).

- Zákon o silniční dopravě po novele č. 217/2022 Sb., DLprofi.cz, <https://www.dlprofi.cz/33/zakon-o-silnicni-doprave-po-novele-c-217-2022-sb-uniqueidmRRWSbk-196FNf8-jVUh4Ei6uuHfcNrOcMOR3-emoplBA/?query=217%2F2022&serp=1> (dostęp z dnia 06.11.2023).
- Zgłoszenie w systemie SIPSI, Conseil d'Affaires Franco – Polonais, groupespro.com/pl/nasze-uslugi/delegowanie-pracownikow/obsługa-branzy-budowlanej/zgłoszenie-w-systemie-sipsi, (dostęp z dnia 15.11.2023).
- Ziemkowska D., Polscy przewoźnicy skarżą Pakiet Mobilności do unijnego trybunału. „Został nam ostatni nabój w lufie”, <https://trans.info>, opublikowano: 27.10.2020, (dostęp z dnia 16.10.2023).
- Ziemkowska-Owsiany D., Girtka otwiera w Polsce największą bazę transportową w historii i rekrutuje ponad 5 tys. osób, <https://trans.info/pl/girtka-otwiera-w-polsce-najwieksza-baze-transportowa-w-historii-264031> (dostęp z dnia 10.11.2023).

Wykaz aktów prawnych

Akty prawa Unii Europejskiej (w tym umowy międzynarodowe, których stroną jest Unia Europejska oraz akty o charakterze nienormatywnym)

- Dyrektywa Rady 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi, Dz.U. UE L 368 z dnia 17.12.1992, s. 38
- Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz.U. UE L 18 z dnia 21.1.1997, s. 1 6, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 05 Tom 002, s. 431436
- Dyrektywa 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego, Dz.U. UE L 80 z dnia 23.3.2002, s. 35
- Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85, Dz.U. UE L 102 z dnia 11.4.2006, s. 1-14
- Dyrektywa 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i (EWG) nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylająca dyrektywę Rady 88/599/EWG, Dz.U. L 102 z dnia 11.4.2006, s. 35-44
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające Dyrektywę Rady 96/26/WE, Dz.U. UE L 300 z dnia 14.11.2009, s. 5171
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych, Dz.U. UE L 300 z dnia 14.11.2009, s. 7287
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (przekształcenie), Dz.U. UE L 300 z dnia 14.11.2009, s. 88-105

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dz.U. UE L 316 z dnia 14.11.2012, s. 111
- Rozporządzenie (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym, Dz.U. UE L 60 z dnia 28.2.2014, s. 133
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dz.U. L 159 z dnia 28.5.2014, s. 1131
- Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/403 z dnia 18 marca 2016 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 w odniesieniu do klasyfikacji poważnych naruszeń przepisów unijnych, które mogą prowadzić do utraty dobrej reputacji przez przewoźnika drogowego, oraz zmieniające załącznik III do dyrektywy 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. UE L 74 z dnia 19.3.2016, s. 827
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie dumpingu socjalnego w Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 204 z dnia 13.6.2018, s. 111
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz.U. L 173 z dnia 9.7.2018, s. 1624
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1054 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające 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 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów, Dz.U. UE L 249 z dnia 31.7.2020, s. 1-16
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym, Dz.U. UE L 249 z dnia 31.7.2020, s. 17-32
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1056 z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie elektronicznych informacji dotyczących transportu towarowego, Dz.U. UE L 249 z dnia 31.7.2020, s. 33-48
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1057 z dnia 15 lipca 2020 r. ustanawiająca przepisy szczególne w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego oraz zmieniająca dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania przepisów oraz rozporządzenie (UE) nr 1024/2012, Dz.U. UE L 249 z dnia 31.7.2020, s. 4965
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/362 z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie zmiany dyrektyw 1999/62/WE, 1999/37/WE i (UE) 2019/520 w odniesieniu do pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy
- Umowa między Unią Europejską a Ukrainą w sprawie transportu drogowego towarów podpisana w Lyonie w dniu 29 czerwca 2022 r., Dz.U. UE L 179 z dnia 6.7.2022, s. 4

Akty prawa polskiego (w tym umowy międzynarodowe, których stroną jest Polska)

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864[2] z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 2023, poz. 1465
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2647, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 2023 r. poz. 1230 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz.U. z 2022 r., poz. 2201 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców, Dz.U. z 2022 r., poz. 1473 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, Dz.U. z 2022 r., poz. 2147 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług, Dz.U. z 2021 r. poz. 1140 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o tachografach, Dz.U. z 2023 r., poz. 324 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, ustawy o czasie pracy kierowców oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2022 r., poz. 209
- Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym, Dz.U. 2023 r., poz. 1523
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2023 r. w sprawie systemu oceny ryzyka podmiotów wykonujących przewóz drogowy, Dz.U. 2023 r., poz. 626
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 października 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kontroli przewozu drogowego, Dz.U. z 2023 r., poz. 2241

Spis rysunków

Rys. 1. Struktura kosztów jednostkowych czeskich przewoźników ciężarowego transportu samochodowego 72

Rys. 2. Dynamika zmian poziomu kosztów dla roku bazowego 2018 73

Spis tabel

Tabela 1. Przewozy ładunków międzynarodowym transportem ciężarowym w UE oraz Polsce w latach 2020-2022 (w mln tkm) 4

Tabela 2. Całkowity drogowy transport towarowy, według kraju raportującego, w tys. ton 57

Tabela 3. Transport drogowy kabotażowy według kraju, w którym odbywa się kabotaż, w tys. ton 58

Tabela 4. Zmiany w strukturze kosztów polskich przedsiębiorstw międzynarodowego transportu ciężarowego 60

Tabela 5. Udział przewozów kabotażowych w wybranych państwach UE [w %] . 63

Tabela 6. Przewozy kabotażowe realizowane przez polskich przewoźników w Niemczech w latach 2000-2020 (w mld tkm) 64

Tabela 7. Modal split w ciężarowym transporcie lądowym (%) 68

Tabela 8. Dodatki płacowe obowiązujące na Słowacji od 1 stycznia 2022 r. 74

Spis treści

1. Wprowadzenie	3
2. Geneza oraz etapy wprowadzania pakietu mobilności	8
3. Analiza pakietu mobilności	13
3.1. Informacje podstawowe	13
3.2. Analiza przepisów dyrektywy 2020/1057.	13
3.2.1. Podstawowe zasady dyrektywy 96/71/WE	15
3.2.2. Regulacja dyrektywy 2020/1057 dotycząca delegowania kierowców (art. 1)	19
3.2.3. Pozostałe regulacje dyrektywy 2020/1057.	21
3.3. Analiza przepisów rozporządzenia 2020/1054.	22
3.4. Analiza przepisów rozporządzenia 2020/1055.	25
3.4.1. Zmiany rozporządzenia 1071/2009	25
3.4.2. Zmiany rozporządzenia 1072/2009.	27
4. Implementacja dyrektywy w Polsce	28
5. Implementacja pakietu mobilności w wybranych państwach UE	38
5.1. Niemcy	38
5.2. Litwa	40
5.3. Czechy.	44
5.4. Słowacja	48
5.5. Bułgaria.	49
5.6. Rumunia	52
6. Wpływ pakietu mobilności na funkcjonowanie przedsiębiorstw transportu ciężarowego w Polsce	55
6.1. Wstęp	55
6.2. Wnioski dotyczące kosztów ponoszonych przez przewoźników polskich wraz z analizą ich konkurencyjności w Polsce.	59
7. Wpływ przepisów pakietu mobilności na koszty funkcjonowania przedsiębiorstw transportu ciężarowego w wybranych państwach UE	65
7.1. Niemcy	65
7.2. Litwa.	67
7.3. Czechy.	73
7.4. Słowacja.	73
7.5. Bułgaria.	75
7.6. Rumunia	76
8. Rekomendacje prawne i/lub administracyjne służące poprawie konkurencyjności polskich przewoźników	78

Bibliografia, wykaz aktów prawnych i spis materiałów graficznych	85
Bibliografia	85
Wykaz aktów prawnych	88
Akty prawa Unii Europejskiej (w tym umowy międzynarodowe, których stroną jest Unia Europejska oraz akty o charakterze nienormatywnym).	88
Akty prawa polskiego (w tym umowy międzynarodowe, których stroną jest Polska).	90
Spis rysunków:	91
Spis tabel:	91