

Uzasadnienie

Projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw, zwany dalej: „projektem ustawy” ma na celu przede wszystkim uregulowanie zasad zlecania krajowego przewozu drogowego rzeczy, międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy oraz przewozu kabotażowego przez:

1) podmioty wykonujące transport drogowy w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy na podstawie licencji, o której mowa w art. 5b ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹, zwanej dalej „utd”, oraz

2) podmioty, o których mowa w art. 92a ust. 11 pkt 1–3, 6 i 8 utd, tj. spedytorów, nadawców, odbiorców, organizatorów transportu oraz podwykonawców, o ile wykonywane przez nich czynności związane z przewozem drogowym rzeczy są prowadzone w ramach działalności gospodarczej.

Szczególne znaczenie w ww. zakresie ma bowiem sprawowanie właściwego i efektywnego nadzoru w odniesieniu do działalności podmiotów przekazujących przewoźnikom drogowym zlecenia przewozowe, co pośrednio wpłynie na wzmocnienie uczciwej konkurencji na rynku transportowym w Polsce.

W tym zakresie projektowana ustawa przewiduje szczegółowe określenie obowiązków podmiotów wykonujących inne czynności związane z przewozem drogowym jako pośrednicy przy przewozie rzeczy, spedytorzy lub podwykonawcy przy zlecaniu przewozów drogowych rzeczy krajowym i zagranicznym przewoźnikom drogowym. W chwili obecnej kwestie te nie są szczegółowo uregulowane poprzez przepisy utd, co powoduje, że zdarzają się nieprawidłowości w tym obszarze transportu drogowego.

W myśl rozwiązań zawartych w projekcie ustawy wskazane podmioty nie będą mogły zlecić krajowego lub międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy lub przewozu kabotażowego podmiotowi nieposiadającemu wymaganego zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub licencji wspólnotowej. Jednocześnie, aby zapewnić właściwy nadzór nad dostępem do rynku krajowych przewozów drogowych rzeczy, ten sam obowiązek dookreślono w odniesieniu do zlecenia krajowego przewozu drogowego rzeczy.

Jednocześnie projekt ustawy ma na celu wprowadzenie do krajowego porządku prawnego rozwiązań przyjętych przez Międzynarodowe Forum Transportu - International Transport Forum (ITF), którego Polska jest członkiem.

Obecnie zezwolenia EKMT wraz z towarzyszącymi im książkami jazd mają postać papierową, a ich dystrybucją i przekazywaniem przewoźnikom drogowym zajmuje się Główny Inspektor Transportu Drogowego. Dzięki rozwiązaniom zawartym w projekcie ustawy nastąpi przejście z systemu dokumentów papierowych na elektroniczny system zezwoleń EKMT, co zdecydowanie uprości przedsiębiorcom korzystanie z tych dokumentów, usprawni zarządzanie flotą pojazdów oraz ułatwi uprawnionym służbom kontrolę zezwoleń EKMT.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1539, 1544 i 1855.

Projekt ustawy zawiera również zmiany w przepisach ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe² poprzez doprecyzowanie formy wystawiania przez nadawcę towaru listu przewozowego, o którym mowa w art. 35 ust. 1 tej ustawy.

Ponadto przedmiotowy projekt zakłada dokonanie zmian w przepisach ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej³, zwanej dalej: „ustawa o Funduszu”. W związku ze stale zwiększającym się zapotrzebowaniem na środki z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej konieczne jest wprowadzenia zmian w zakresie przekazywania nadwyżki środków finansowych z danego roku budżetowego. Zasadne jest, aby niewykorzystane w danym roku budżetowym środki Funduszu mogły być w pełnej wysokości przeznaczone na dopłaty dla jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 1 projektu ustawy zmienia przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 i 1222). Wprowadza się zmianę, która zwalnia z opłat za postój na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania pojazdy napędzane wodorem. Propozycja ta rozszerza katalog pojazdów zwolnionych ze wskazanych opłat i jest instrumentem wsparcia dla rozwoju rynku przedmiotowych pojazdów. W ocenie projektodawcy projektowana regulacja może stanowić zachętę do szerszego wykorzystywania pojazdów napędzanych wodorem.

Art. 2 pkt 1 projektu ustawy. Wskazana zmiana ma na celu modyfikację definicji zezwolenia zagranicznego wskazując, że jest to dokument otrzymany na podstawie umowy międzynarodowej od właściwego organu innego państwa lub organizacji międzynarodowej w postaci papierowej lub elektronicznej przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej przekazywany przewoźnikowi drogowemu i upoważniający go do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego, jednokrotnie lub wielokrotnie, do lub z terytorium państwa określonego w zezwoleniu lub tranzytem.

Obecnie obowiązujące przepisy utd nie wskazują, jaką postać ma zezwolenie zagraniczne. W przypadku zezwoleń EKMT od 1 stycznia 2026 r. będą one miały postać elektroniczną. Z tego tytułu w definicji zezwolenia zagranicznego proponuje się wskazanie, że dokument ten może mieć postać zarówno papierową jak i elektroniczną.

Uzupełnienie utd o art. 4 pkt 26 ma na celu wprowadzenie do pojęć zawartych w tej ustawie definicji pośrednictwa przy przewozie rzeczy. Warto wskazać, że dotychczas działalność w zakresie pośrednictwa nie była zdefiniowana, a przepisy utd odnosiły się jedynie do obowiązku posiadania licencji na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy. W myśl projektowanych przepisów, pośrednictwo przy przewozie rzeczy będzie to działalność gospodarcza polegająca na przekazywaniu zleceń przewozu rzeczy pojazdem samochodowym lub zespołem pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej:

- a) 2,5 tony w międzynarodowym transporcie drogowym rzeczy,
- b) 3,5 tony w krajowym transporcie drogowym rzeczy.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1262.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 402.

Należy wskazać, że zgodnie z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające dyrektywę Rady 96/26/WE, zwane dalej: „rozporządzenia (WE) nr 1071/2009”, obowiązek posiadania zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego oraz licencji wspólnotowej dotyczy przedsiębiorców wykonujących międzynarodowy transport drogowy rzeczy pojazdami silnikowymi lub zespołami pojazdów, których dopuszczalna masa całkowita przekracza 2,5 tony. Natomiast w zakresie przedsiębiorców, którzy wykonują wyłącznie krajowy transport drogowy rzeczy pojazdami lub zespołami pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony nie występuje obowiązek uzyskania zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego. Stąd też w przypadku zdefiniowania działalności w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy zastosowano identyczne wymogi, jak przewidziane przepisami unijnymi.

Art. 2 pkt 2 projektu ustawy. Wskazana zmiana ma na celu urealnienie kwestii zabezpieczenia finansowego wymaganego przy ubieganiu się o licencję na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami utd, licencji na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy udziela się przedsiębiorcy jeżeli znajduje się w sytuacji finansowej zapewniającej podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego określonej dostępnymi środkami finansowymi lub majątkiem w wysokości 50 000 euro. W myśl dotychczasowych regulacji prawnych, wymóg sytuacji finansowej potwierdza się rocznym sprawozdaniem finansowym lub dokumentami potwierdzającymi: dysponowanie środkami pieniężnymi w gotówce lub na rachunkach bankowych lub dostępnymi aktywami, posiadanie akcji, udziałów lub innych zbywalnych papierów wartościowych, udzielenie gwarancji lub poręczeń bankowych oraz własność nieruchomości.

W myśl rozwiązań zawartych w projekcie ustawy wymogi w zakresie potwierdzenia wymaganej sytuacji finansowej niezbędnej do uzyskania licencji na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy będą mogły być potwierdzone:

- rocznym sprawozdaniem finansowym potwierdzającym posiadanie kapitału (funduszy) w równowartości co najmniej 50 000 euro lub

- dokumentami potwierdzającymi:

- a) własność nieruchomości przedsiębiorcy, której wartość wynosząca co najmniej równowartość 50 000 euro bez praw wynikających z wpisów w księdze wieczystej, potwierdzoną wyceną przeprowadzoną przez rzeczoznawcę majątkowego do szacowania nieruchomości,
- b) posiadanie akcji, udziałów lub innych zbywalnych papierów wartościowych,
- c) udzielenie gwarancji lub poręczeń bankowych, których beneficjentem jest organ udzielający licencji.

Ponadto projekt przewiduje, że przedsiębiorca wykonujący transport drogowy w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy oraz przedsiębiorca wykonujący transport drogowy w zakresie pośrednictwa przy przewozie osób musi być w stanie w każdym momencie roku finansowego spełnić swoje zobowiązania finansowe. Wprowadzenie wskazanej regulacji

pozwoli uniknięcia sytuacji, że pośrednicy przy przewozie rzeczy i pośrednicy przy przewozie osób nie dysponują wymagającym zabezpieczeniem finansowym przez cały okres prowadzenia działalności gospodarczej w obszarze transportu drogowego i przyczyni się do respektowania wskazanego obowiązku.

Jednocześnie w projekcie ustawy do art. 5c utd dodano ust. 6, zgodnie z którym osoba może pełnić funkcję zarządzającego transportem nie więcej niż u trzech przedsiębiorców posiadających licencję na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy. Dotychczas kwesta ta nie była uregulowana przepisami utd, co powodowało, że zarządzający transportem mógł być wyznaczony w kilku lub nawet w kilkudziesięciu podmiotach posiadających licencję na wykonywanie transportu drogowego w zakresie przewozu rzeczy. Warto wskazać, że aspekty prowadzenia pośrednictwa przy przewozie rzeczy nie są uregulowane poprzez przepisy wspólnotowe, stąd też poszczególne państwa mogą regulować zasady dostępu do zawodu pośrednika poprzez regulacje krajowe. Jednocześnie wskazany limit nie będzie się wliczał w limity dotyczące możliwości pełnienia funkcji zarządzającego transportem w przedsiębiorstwach transportu drogowego, o których mowa w art. 7ca utd i art. 4 ust. 2 lit. c rozporządzenia (WE) nr 1071/2009.

Art. 2 pkt 3 projektu ustawy. Zmiana art. 7a ust. 3 ustawy o transporcie drogowym wprowadza wymóg dołączenia do wniosku o udzielenie zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego oświadczeń osób wskazanych w pkt 6 i 9 tego przepisu o nienalożeniu poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sankcji za poważne naruszenie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. b rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, w tym najpoważniejsze naruszenie określone w załączniku IV do tego rozporządzenia. Dodanie wskazanego obowiązku ma na celu zapewnienie, że na osoby wymienione w art. 7a ust. 3 pkt 6 utd, które nie posiadają polskiego obywatelstwa, nie zostały nałożone sankcje, w przypadku gdy przepisy przewidują za dane naruszenie innego rodzaju odpowiedzialność. Wymienione oświadczenia mają być składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Mając na uwadze dodawany do utd przepis art. 7ca określający zasady wyznaczania zarządzającego transportem w przedsiębiorstwach transportu drogowego, niezbędne jest również rozszerzenie w art. 7a ust. 3 tej ustawy katalogu dokumentów wymaganych do przedstawienia wraz z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego. Wskazane oświadczenia pozwolą na identyfikację organom udzielającym zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego liczbę przedsiębiorstw, w których osoba będzie zarządzała operacjami transportowymi.

Zmiana w ust. 6 ma charakter wynikowy.

Art. 2 pkt 4 projektu ustawy. Przepisy utd w pełni nie precyzują zasad wyznaczania zarządzającego transportem, gdyż w tym zakresie stosuje się bezpośrednio przepisy art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009.

Pełnienie funkcji zarządzającego transportem w kilku, a nawet w kilkudziesięciu przedsiębiorstwach transportowych powoduje, że zarządzający transportem może w nienależyty sposób wypełniać swoją funkcję, co przekłada się bezpośrednio na jakość zarządzania przedsiębiorstwami, a przede wszystkim powstaje wątpliwość, czy przedsiębiorca spełnia wymóg posiadania kompetencji zawodowych, który jest warunkiem wykonywania zawodu przewoźnika drogowego.

Ustawodawca unijny daje jednak możliwość doprecyzowania przez państwa członkowskie zasad wyznaczania zarządzającego transportem na podstawie art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009. Wprowadzenie nowych zasad wyznaczania zarządzającego transportem będzie odpowiadało celowi regulacji zawartych w rozporządzeniu (WE) 1071/2009, jakim jest zapewnienie rzeczywistego, a nie jedynie formalnego, czy wręcz fikcyjnego zarządzania transportem w przedsiębiorstwie.

W tym zakresie, zarządzający transportem, o którym mowa w art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 będzie mógł kierować operacjami transportowymi nie więcej niż u trzech przewoźników drogowych. Ponadto projekt ustawy przewiduje, że zarządzający transportem wyznaczony zgodnie z art. 7ca ust. 1 nie może zostać dodatkowo wyznaczony zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, czyli na podstawie umowy cywilnej. Wprowadzona zmiana pozytywnie wpłynie na proces zarządzania operacjami transportu drogowego w przedsiębiorstwach transportu drogowego. Warto wskazać, że wprowadzone przepisy nie dotyczą osób pełniących funkcję osoby zarządzającej w przedsiębiorstwach posiadających licencje na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewożeniu rzeczy.

Art. 2 pkt 5 projektu ustawy. Wskazana zmiana ma na celu wprowadzenie obowiązku dołączenia do wniosku o udzielenie licencji na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewożeniu rzeczy oświadczenia zarządzającego transportem zawierającego informację o przewoźnikach drogowych, u których zarządza operacjami transportowymi. Wprowadzona zmiana wynika, z art. 1 pkt 2 lit. d projektu ustawy (dodanie ust. 6 w art. 5c utd), stanowiącym, że zarządzający transportem może kierować operacjami transportowymi nie więcej niż u trzech przedsiębiorców posiadających licencję na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewożeniu rzeczy. Wskazane oświadczenie pozwoli organom licencyjnym na weryfikację rzeczywistej liczby przedsiębiorstw, w których uprawnione osoby będą zarządzały operacjami transportowymi. Zmiana w art. 1 pkt 6 lit. b projektu ustawy ma charakter wynikowy.

Art. 2 pkt 6 projektu ustawy. Wprowadzona zmiana ma na celu dodanie do utd art. 17c, który wprowadza nowe obowiązki względem podmiotów wykonujących transport drogowy w zakresie pośrednictwa przy przewożeniu rzeczy oraz spedytorów, nadawców, odbiorców, organizatorów transportu oraz podwykonawców, o ile wykonywane przez nich czynności związane z przewozem drogowym rzeczy są prowadzone w ramach działalności gospodarczej.

Wskazane podmioty nie będą mogły zlecić krajowego przewozu drogowego rzeczy podmiotowi nieposiadającemu zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego. Wskazane zezwolenie jest dokumentem potwierdzającym uprawnienia przedsiębiorcy do wykonywania krajowych przewozów drogowych w zakresie przewozu osób lub rzeczy i jest niezbędne w celu uzyskania licencji wspólnotowej upoważniającej do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego.

Ponadto nie będzie także możliwości przez ww. podmioty zlecenia międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy podmiotowi, który nie będzie posiadał:

- licencji wspólnotowej, o ile posiadanie tego dokumentu jest wymagane, lub

- zezwolenia, o którym mowa w art. 28 ust. 1 lub ust. 1a lub wielokrotnego zagranicznego zezwolenia wydanego przez Międzynarodowe Forum Transportu, o ile takie dokumenty będą wymagane lub

- przewozu kabotażowego podmiotowi zagranicznemu nieposiadającemu zezwolenia, o którym mowa w art. 29 ust. 1, o ile takie dokumenty będą wymagane.

- zezwolenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1, o ile jest wymagane.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, wykonywanie międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez zagraniczny podmiot niemający siedziby w państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw transportu, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej.

Natomiast art. 28 ust. 1a ustawy o transporcie drogowym stanowi, że do wykonywania międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez zagraniczny podmiot mający siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym stosuje się przepisy rozporządzenia (WE) nr 1072/2009⁴, z tym że w przypadku wykonywania przewozu do lub z państwa trzeciego zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, jest wymagane, jeżeli umowy międzynarodowe tak stanowią.

Zezwolenie wydawane przez Międzynarodowe Forum Transportu, jest dokumentem dopuszczającym do wykonywania nieograniczonej liczby kursów pomiędzy krajami członkowskimi Europejskiej Konferencji Ministrów Transportu (EKMT), których przebieg został udokumentowany w odpowiednio wypełnionym karnecie. Zezwolenie jest ważne przez cały rok kalendarzowy. Zezwolenie może posiadać ograniczenia terytorialne (nie można z niego korzystać na terytorium określonego państwa) oraz ograniczenia dotyczące klasy ekologii pojazdów, które mogą korzystać z zezwolenia. Zezwolenie EKMT jest ważne w pojeździe/zespole pojazdów posiadającym ważny certyfikat potwierdzających spełnienie przez pojazd odpowiednich wymogów bezpieczeństwa lub warunków dopuszczenia do ruchu.

Natomiast, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, Główny Inspektor Transportu Drogowego wydaje przewoźnikowi drogowemu mającemu siedzibę na terytorium RP zezwolenie zagraniczne na przewóz rzeczy, pod warunkiem posiadania przez niego licencji wspólnotowej uprawniającej do wykonywania międzynarodowego zarobkowego przewozu rzeczy.

Jednocześnie projekt ustawy wprowadza obowiązek weryfikacji powyżej wskazanych dokumentów m.in. przez pośrednika przy przewożeniu rzeczy, przed zleceniem przewoźnikowi przewozu drogowego, co będzie gwarantowało, że przewoźnik będzie posiadał wszystkie wymagane prawem dokumenty związane z realizowanym przewozem drogowym. Weryfikacja posiadania zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub licencji wspólnotowej będzie możliwa poprzez prowadzony przez Głównego Inspektora Transportu

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych

Drogowego system teleinformatyczny Krajowy Rejestr Elektroniczny Przedsiębiorców Transportu Drogowego, zwany dalej „KREPTD”, co nie będzie stanowiło istotnego obciążenia dla podmiotów odpowiedzialnych za przekazywanie zleceń przewozowych w celu spełnienia tego obowiązku. Wpłynie to na zapewnienie uczciwej konkurencji w transporcie drogowym.

Art. 2 pkt 7 i 8 projektu ustawy. W dniu 17 października 1953 r. ministrowie transportu kilku państw europejskich przyjęli w Brukseli tekst Traktatu (Protokołu dotyczącego EKMT, zwanego dalej „Protokołem”) ustanawiającego Europejską Konferencję Ministrów Transportu (EKMT).

Zgodnie z artykułem 3 tego Protokołu, głównymi celami EKMT zwanym dalej „systemem EKMT” były:

- a) podjęcie wszelkich środków, które mogą być konieczne do osiągnięcia, na poziomie ogólnym lub regionalnym, maksymalnego wykorzystania i najbardziej racjonalnego rozwoju europejskiego transportu śródlądowego o znaczeniu międzynarodowym;
- b) koordynować i popierać działania organizacji międzynarodowych zajmujących się europejskim transportem śródlądowym, z uwzględnieniem pracy władz ponadnarodowych w tej dziedzinie”.

Wielostronny kontyngent licencji transportowych (powszechnie określany jako kwota wielostronnych zezwoleń EKMT) został wprowadzony 1 stycznia 1974 r. przez Radę Ministrów EKMT, jako praktyczny krok w kierunku stopniowej liberalizacji drogowego transportu towarowego.

Komitet Transportu Drogowego został utworzony w 1971 r. w celu zapewnienia koordynacji kontyngentu EKMT. Następnie przekształciła się w Grupę Transportu Drogowego (Groupe sur les transports routiers), a w ramach ITF w grupy ds. transportu drogowego.

Zgodnie z art. 12 Przepisów Ogólnych ITF z 2019 r., zadaniem grupy ds. transportu drogowego jest zajmowanie się kwestiami związanymi z wielostronnym kontyngentem EKMT. Może również odnosić się do wszelkich innych europejskich aspektów transportu drogowego, o których decydują europejscy członkowie Rady Zarządzającej Transportem ITF. Polska przystąpiła do EKMT w 1991 r. Natomiast w 2006 r. na podstawie deklaracji dublińskiej ministrowie przekształcili EKMT w ITF, nową globalną organizację działającą we wszystkich dziedzinach transportu, której częścią stał się system zezwoleń wielostronnych EKMT. Tym samym Polska stała się członkiem grupy ds. transportu drogowego.

Grupa ds. transportu drogowego na posiedzeniu w dniu 4 czerwca 2024 r. zdecydowała, że od 1 stycznia 2026 roku zezwolenia Europejskiej Konferencji Ministrów Transportu (EKMT) upoważniające do wykonywania przewozów drogowych rzeczy będą miały postać elektroniczną. W wyniku decyzji grupy ds. transportu drogowego, na zlecenie Sekretariatu ITF opracowany został elektroniczny system wymiany danych – Electronic Data Exchange (EDI), który pozwala na dystrybucję zezwoleń elektronicznych EKMT do państw członkowskich, przydzielanie ich przewoźnikom drogowym oraz kontrolę przez uprawnione służby kontrolne. Podmiotem zarządzającym systemem jest Sekretariat ITF.

Grupa do spraw transportu drogowego zajmuje się uzgadnianiem zasad organizacji międzynarodowego transportu drogowego w ramach systemu wzajemnej wymiany zezwoleń na transport drogowy rzeczy (EKMT/CEMT), w którym biorą udział 43 państwa europejskie.

Grupa ds. transportu drogowego EKMT składa się z przedstawicieli ministerstw właściwych ds. transportu państw członkowskich upoważnionych na podstawie instrukcji do podejmowania decyzji w zakresie spraw będących przedmiotem obrad tej grupy. Zezwolenia EKMT są przyznawane corocznie państwom członkowskim uczestniczącym w tym systemie i uprawniają przewoźników drogowych do wykonania dowolnej liczby jazd w ciągu roku. Zezwolenia te są elastycznym narzędziem dla wykonywania transportu drogowego w Europie, w szczególności służąc do wykonywania przewozów pomiędzy państwami Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej oraz państwami członkowskimi Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a państwami trzecimi.

Obecnie zezwolenia EKMT wraz z towarzyszącymi im książkami jazd mają postać papierową, a ich dystrybucją i przekazywaniem przewoźnikom drogowym zajmuje się Główny Inspektor Transportu Drogowego, poprzez Biuro ds. Transportu Międzynarodowego. Aktualnie Główny Inspektorat Transportu Drogowego przekazuje do systemu teleinformatycznego ITF informacje wyłącznie o numerach zezwoleń wydanych w postaci papierowej polskim przewoźnikom drogowym, bez wskazywania nazw przedsiębiorców, którym przyznano konkretne zezwolenia. Od 1 stycznia 2026 r. gdy będą już funkcjonowały zezwolenia EKMT w postaci elektronicznej, w ramach nowo utworzonego elektronicznego systemu EKMT dedykowanego wymianie informacji o zezwoleniach, nastąpi obowiązek przekazywania do Sekretariatu ITF informacji o wydanych zezwoleniach EKMT, ze wskazaniem przedsiębiorców, którym wydano dane zezwolenie i podaniem numeru seryjnego przyznanego zezwolenia. Dystrybucją zezwoleń do państw członkowskich zajmuje Sekretariat ITF.

Przejście z systemu dokumentów papierowych na elektroniczny system zezwoleń EKMT uprości przedsiębiorcom korzystanie z tych dokumentów, usprawni zarządzanie flotą pojazdów oraz ułatwi kontrolę zezwoleń upoważnionym służbom kontrolnym.

Wprowadzenie zezwoleń EKMT w postaci elektronicznej wpisuje się w postulaty przedsiębiorców transportu drogowego opowiadających się za cyfryzacją dokumentów w transporcie drogowym. W ramach projektu ustawy wprowadzone zostaną rozwiązania zaprojektowane przez Międzynarodowe Forum Transportu umożliwiające polskim przewoźnikom drogowym korzystanie z elektronicznych zezwoleń EKMT, a uprawnionym polskim służbom kontrolę tych zezwoleń u polskich i zagranicznych przewoźników wykonujących na ich podstawie międzynarodowe przewozy drogowie rzeczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęcie omawianych rozwiązań wzmocni nadzór i kontrolę nad transportem drogowym w Polsce. Brak przyjęcia proponowanych rozwiązań uniemożliwi w praktyce dystrybucję zezwoleń EKMT, tym samym wykonywanie przewozów na ich podstawie przez polskich przewoźników, a służbom kontrolnym wykonywanie zadań w zakresie kontroli podmiotów również zagranicznych wykonujących tego typu przewozy.

W ramach projektu ustawy GITD wskazany zostanie jako pełniący funkcję krajowego koordynatora w systemie teleinformatycznym przeznaczonym do wydawania i kontroli zezwoleń EKMT, udostępnionym przez Międzynarodowe Forum Transportu (International Transport Forum), Administratorem danych w systemie EKMT będzie Sekretariat ITF. Konta elektroniczne w systemie dla służb kontrolnych i przewoźników, dającym dostępem do systemu oraz umożliwiające kontrole zezwoleń EKMT zakładać będzie krajowy koordynator w systemie teleinformatycznym. Z kolei przewoźnicy będą zakładali konta zarządzającym transportem w swoich przedsiębiorstwach, a zarządzający/przedsiębiorcy kierowcom. Służby kontrolne,

którym Krajowy Organ Wydający założy konta w systemie EKMT będą bezpośrednio zakładały konta swoim pracownikom (kontrolującym) i ew. podległym służbom.

Kontrola zezwoleń w systemie EKMT oznaczonych m.in. indywidualnym kodem QR będzie się odbywała za pomocą czytników kodów QR lub np. wprowadzenia nr identyfikacyjnego. Zezwolenia EKMT z kodem QR będą przedstawiane do kontroli w formie cyfrowej lub w postaci papierowej jako wydruk.

W projekcie ustawy wskazano, że GITD pełni funkcje krajowego koordynatora w systemie teleinformatycznym przeznaczonym do wydawania i kontroli zezwoleń EKMT, udostępnionym przez Międzynarodowe Forum Transportu (International Transport Forum).

Niezbędne jest nadanie GITD jako organowi pełniącego funkcje krajowego koordynatora w systemie teleinformatycznym przeznaczonym do wydawania i kontroli zezwoleń EKMT Krajowemu Organowi Wydającemu uprawnień do przetwarzania danych w systemie teleinformatycznym ITF. Organ ten będzie zobowiązany do:

- a) dystrybucji elektronicznych zezwoleń EKMT i karnetów do tych zezwoleń otrzymanych od Sekretariatu ITF wśród polskich przedsiębiorców międzynarodowego transportu drogowego;
- b) przydzielania przewoźnikom drogowym tych zezwoleń w systemie EKMT i powiązanie zezwolenia w postaci elektronicznej z indywidualnym kontem przewoźnika drogowego;
- c) zakładania kont elektronicznych przewoźnikom drogowym i służbom kontrolnym;
- d) wskazanie, że przewoźnicy będą tworzyć dla swoich przedstawicieli/pracowników konta w systemie teleinformatycznym (działanie kaskadowe w systemie);
- e) wskazanie, że służby kontrolne będą tworzyć konta w ramach swoich struktur organizacyjnych podległym służbom kontrolnym w systemie teleinformatycznym (działanie kaskadowe w systemie).

Przewiduje się również zmianę przepisów w zakresie obowiązku posiadania przez kierowcę odpowiedniego zezwolenia w międzynarodowym transporcie drogowym, poprzez wskazanie, że jest to również dokument w postaci elektronicznej, o ile jest wymagany. W przypadku wykonywania przewozu drogowego na podstawie zezwolenia EKMT od 1 stycznia 2026 r. kierowca, na żądanie uprawnionych służb kontrolnych będzie obowiązany przedstawić ten dokument w postaci elektronicznej.

Zmiana wprowadzona art. 30b ust. 1 udt na celu wskazanie, że GITD pełni funkcję krajowego koordynatora systemu EKMT.

Zmiana wprowadzona art. 30b ust. 2 utd określa zadania, które GITD wykonuje, wskazując w szczególności że:

- 1) tworzy konta dla przewoźników drogowych;
- 2) przydziela przewoźnikom drogowym przyznane zezwolenia EKMT;
- 3) tworzy konta dla organów kontrolnych;
- 4) monitoruje wykorzystanie zezwoleń EKMT.

Zmiana wprowadzona art. 30b ust. 3 utd określa, że GITD i użytkownicy systemu EKMT, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 3, tj. przewoźnicy i służby kontrolne wymieniają i przetwarzają dane osobowe w tym systemie do celów związanych z obsługą zezwoleń EKMT oraz kontrolą.

Zmiana wprowadzona art. 30c ust. 1 utd wskazuje, że przewoźnik drogowy w systemie EKMT wykonuje zadania związane z wykorzystaniem zezwolenia EKMT. Przepis ten wskazuje, że przewoźnik drogowy jest obowiązany do wykonywania zadań i operacji w ramach systemu EKMT przy posługiwaniu się elektronicznym zezwoleniem EKMT.

Zmiana wprowadzona art. 30c ust. 2 utd wskazuje na obowiązek tworzenia kont dla zarządzających transportem i kierowców w systemie EKMT na potrzeby wykorzystywania zezwoleń w postaci elektronicznej.

Zmiana wprowadzona art. 30c ust. 3 utd określa, że korzystanie z systemu EKMT, w tym wykorzystywanie zezwoleń EKMT i kontrola prawidłowości ich wykorzystywania, odbywa się na zasadach określonych przez Międzynarodowe Forum Transportu. Przepis ten ma na celu wskazanie, że funkcjonowanie systemu EKMT jest oparte na zasadach wypracowanych przez Międzynarodowe Forum Transportu.

Art. 2 pkt 9 projektu ustawy. Wskazany przepis zmienia delegację zawartą w art. 34a ust. 2 ustawy o transporcie drogowym wskazując, iż minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określa, w drodze rozporządzenia, warunki ustalania oraz sposób dokonywania zwrotu kosztów używania pojazdów, o których mowa w ust. 1, uwzględniając rodzaj pojazdu mechanicznego, maksymalną moc netto silnika lub maksymalną moc netto silnika elektrycznego oraz limit kilometrów w zależności od liczby mieszkańców w danej gminie lub mieście, właściwych ze względu na miejsce zatrudnienia pracownika.

W celu dostosowania do aktualnych realiów rynkowych spraw dotyczących zwrotu kosztów używania samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy w celu realizacji przez pracownika czynności służbowych pojazdami elektrycznymi i hybrydowymi proponuje się zmianę brzmienia art. 34a ust. 2 ustawy o transporcie drogowym w zakresie, który upoważnia ministra właściwego do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu ww. kosztów. Projektowana zmiana ma na celu wprowadzenie możliwości zwrotu pracownikom kosztów używania do celów służbowych samochodów prywatnych z napędem elektrycznym lub hybrydowym, a także napędzanych wodorem, czy też zasilanych innymi alternatywnymi źródłami energii.

Ponadto w art. 34a ustawy o transporcie drogowym zmienia się treść ust. 1 oraz dodaje się nowy ust. 1a w celu doprecyzowania na jakiej podstawie pracownikowi przysługuje zwrot kosztów związanych z używaniem pojazdu.

Art. 2 pkt 10, 11, 13 i 14 projektu ustawy. Zmiany mają na celu upublicznienie informacji dotyczących podmiotów prowadzących pośrednictwo przy przewozie rzeczy w Polsce, przez wprowadzenie nowej ewidencji przedsiębiorców prowadzących pośrednictwo przy przewozie rzeczy - w ramach KREPTD. W dodawanym w art. 82h nowym ustępie 3a określono zakres danych gromadzonych w nowej ewidencji. Zmiany w art. 82i w ust. 1 w nowym pkt 4 określają 7-dniowy termin jaki mają właściwe organy (starostowie/prezydenci miast/Prezydent m. st. Warszawy) na przekazanie informacji o udzieleniu, zmianie albo cofnięciu licencji na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy oraz sposób przekazania danych. Wprowadzenie powyżej opisanych obowiązków ma ułatwić m.in. przewoźnikom drogowym szybkie sprawdzenie, czy dany podmiot, w tym przypadku

pośrednik przy przewozie rzeczy, posiada wymagane uprawnienia do prowadzenia tego rodzaju działalności gospodarczej.

Art. 2 pkt 12 projektu ustawy. Zmiana wprowadzona w art. 2 pkt 12 projektu ustawy realizuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w połączonych sprawach C-541/20 do C-555/20. We wspomnianym powyżej wyroku Trybunał stwierdził nieważność art. 1 pkt 3 rozporządzenia (UE) 2020/1055 w zakresie, w jakim dodaje on ust. 1 lit. b do art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009. Uwzględniając jeden z zarzutów podniesionych przez Rzeczpospolitą Polską w skardze w sprawie C-554/20 Trybunał stwierdził nieważność przepisu zobowiązującego przewoźników do organizowania przewozów flotą pojazdów w taki sposób, aby pojazdy, którymi dysponuje przedsiębiorca i które są wykorzystywane w przewozach międzynarodowych, wracały do jednej z baz eksploatacyjnych w tym państwie członkowskim nie później niż w ciągu ośmiu tygodni od jego opuszczenia. Powyższe wiąże się z koniecznością wprowadzenia stosowanych zmian w utd, w tym w załączniku nr 3 zawierającym wykaz naruszeń obowiązków lub warunków przewozu drogowego, o których mowa w art. 92a ust. 1 utd, wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia, a w przypadku niektórych naruszeń numer grupy naruszeń oraz waga naruszeń. W konsekwencji ww. wyroku i w celu jego właściwej realizacji należy zatem m.in. uchylić lit. i w art. 55 ust. 1 pkt 7 utd, stanowiącą, że inspektor Inspekcji Transportu Drogowego wykonując zadania, o których mowa w art. 50 utd, ma prawo do żądania okazywania i badania dokumentów zawierających informacje na temat organizowania przewozów w taki sposób, aby pojazdy, którymi dysponuje i które są wykorzystywane w przewozach międzynarodowych, wracały do bazy eksploatacyjnej nie później niż w terminie ośmiu tygodni od dnia opuszczenia państwa, w którym znajduje się jego siedziba.

Art. 2 pkt 15 projektu ustawy. Proponowana zmiana ma na celu sprecyzowanie obowiązków kierowcy w przypadku, gdy podczas kontroli drogowej kierowca okaże zezwolenie EKMT w postaci elektronicznej. Przepis precyzuje, że kierowca jest obowiązany do udostępnienia zezwoleń w postaci elektronicznej na żądanie kontrolującego, za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej w trakcie kontroli lub do okazania i udostępnienia urządzenia, na którym zapisany jest ten dokument. Przepis ten stosuje się do innych dokumentów wymaganych w postaci elektronicznej w związku z wykonywaniem przewozu na podstawie zezwolenia EKMT (książki jazd).

Ponadto dodany ust. 8 w art. 87 nakłada na kierowcę obowiązek posiadania przy sobie i okazania na żądanie uprawnionego organu kontroli dokumentów, których posiadanie w pojeździe wymagane jest przepisami określonymi w art. 4 pkt 22 ustawy o transporcie drogowym, inne niż wymienione w ust. 1, 1b, 2 i 4.

Art. 2 pkt 16 projektu ustawy. Przewiduje się, że podmiot wykonujący transport drogowy w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy, spedytor, nadawca, odbiorca organizator transportu oraz podwykonawca, o ile wykonywane przez nich czynności związane z przewozem drogowym prowadzone są w ramach działalności gospodarczej, który zleca wykonywanie krajowego przewozu drogowego rzeczy, międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy lub przewozu kabotażowego rzeczy podmiotowi nieuprawnionemu, podlega karze pieniężnej w wysokości do 100 000 zł za każde naruszenie.

Ponadto, wskazane powyżej podmioty, będą podlegały karze pieniężnej w wysokości do 100 000 zł za naruszenia stwierdzone w wyniku jednej kontroli drogowej.

Jednocześnie projekt zmienia brzmienie art. 92a ust. 5 pkt 5 wskazując tym samym, iż podczas kontroli w podmiocie wykonującym inne czynności związane z przewozem drogowym, o którym mowa w art. 92a ust. 11 pkt 4-5 i 7, suma kar pieniężnych nałożona za stwierdzone naruszenia nie może przekroczyć 40 000 zł.

Natomiast dodany ust. 5a do art. 92a do utd przewiduje, że suma kar pieniężnych o których mowa w ust. 1 pkt 3 nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas kontroli w podmiotach wykonujących transport drogowy w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy, spedytora, podwykonawcy nie może przekroczyć 200 000 złotych.

Wprowadzone przepisy są niezbędne z punktu widzenia dodania sankcji w postaci kar pieniężnych m.in. dla pośredników przy przewozie rzeczy i określą wysokość kar jakie mogą zostać nałożone podczas kontroli drogowych oraz niewątpliwie przyczynią się do lepszego przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów ustawy o transporcie drogowym i mają mieć charakter prewencyjny i odstrasżający.

Zmiana art. 92a ust. 11 utd w części wspólnej ma na celu wprowadzenie do przesłanek odpowiedzialności innych podmiotów wykonujących czynności związane z przewozem drogowym, w tym spedytora, załadowcy, przesłanki, zgodnie z którą podmioty te ponoszą odpowiedzialność za wykonywanie przewozu drogowego z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, jeżeli okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że mieli wpływ lub godzili się na powstanie naruszenia.

Art. 2 pkt 17 projektu ustawy. Zmiany określone w art. 2 pkt 17 projektu ustawy m.in. uzupełniają taryfikator kar pieniężnych zawartych w załączniku nr 3 do ustawy odnoszących się do naruszenia przepisów o zlecaniu krajowych przewozów drogowych rzeczy, międzynarodowych przewozów drogowych rzeczy i przewozów kabotażowych nieuprawnionemu podmiotowi. Karze pieniężnej w wysokości 50 000 złotych podlegać będzie zlecenie przez podmiot, o którym mowa w art. 17c ust. 1 utd:

- krajowego przewozu drogowego rzeczy lub międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy podmiotowi nieposiadającemu zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub licencji wspólnotowej, lub bez wymaganego zezwolenia,
- przewozu kabotażowego rzeczy niezgodnie z warunkami określonymi dla przewozu kabotażowego lub bez wymaganego zezwolenia.

Przewiduje się również, że w przypadku ponownego naruszenia ww. przepisu kara wzrośnie do 100 000 złotych.

Jednocześnie poprzez projekt ustawy zostanie wprowadzona sankcja za przekazanie przez podmiot wykonujący przewóz drogowy, podmiotowi, o którym mowa w art. 17c ust. 1 utd niezgodnych ze stanem faktycznym, przerobionych lub podrobionych dokumentów, o których mowa w art. 17c ust. 2 tej ustawy.

Ponadto za prowadzenie pośrednictwa przy przewozie rzeczy bez posiadania licencji przewiduje się karę pieniężną w wysokości 50 000 złotych.

Projektowane kary mają mieć przede wszystkim charakter prewencyjny.

W związku z realizacją wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w połączonych sprawach C-541/20 do C-555/20 uchyla się karę przewidzianą w lp. 1.18 załącznika nr 3 do utd

za naruszenie wymogu dotyczącego posiadania siedziby w zakresie organizacji przewozów flotą pojazdów w sposób, o którym mowa w art. 5 ust. 1 lit. b rozporządzenia (WE) nr 1071/2009.

Art. 3 pkt 1 projektu ustawy. Zmiany polegające na dodaniu w art. 38 ust. 3 do ustawy – Prawo przewozowe zakładają wprowadzenie możliwości, aby list przewozowy mógł mieć formę pisemną i był wystawiany w postaci papierowej lub postaci elektronicznej. Jest to odpowiedź na postulaty branży przewozowej w zakresie umożliwienia stosowania dokumentów przewozowych w postaci elektronicznej.

Art. 3 pkt 2 projektu ustawy. Wskazana zmiana wynika z wprowadzenia możliwości stosowania listu przewozowego w postaci elektronicznej. W związku z tym, jeżeli strony umowy zdecydują się na skorzystanie właśnie z tej postaci, niezbędne jest dokonanie zmian polegających na umożliwieniu dostępu do listu przewozowego sporządzonego w tej właśnie postaci. Wprowadzenie możliwości stosowania listu przewozowego w postaci papierowej lub elektronicznej ułatwi obieg dokumentów przewozowych pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w dany przewóz drogowy.

Art. 3 pkt 3 projektu ustawy. Zmiana brzmienia w art. 55a ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo przewozowe. W tym miejscu należy wskazać, że zezwolenie na przejazd pojazdu nienormatywnego kategorii V wydawane jest na podstawie przepisów w art. 64 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁵. Przepisy w art. 64d ust. 6-8 tej ustawy umożliwiają organowi wydającemu zezwolenia określenie zakresu przystosowania infrastruktury drogowej położonej na trasie przejazdu. Koszty związane z przystosowaniem odcinków dróg do przejazdu pojazdu nienormatywnego ponosi podmiot wykonujący ten przejazd. Do kosztów przystosowania odcinków dróg do przejazdu pojazdu nienormatywnego zalicza się koszty dostosowania infrastruktury drogowej na trasie przejazdu pojazdu nienormatywnego, dostaw, usług lub robót, wskazanych w zezwoleniu na przejazd pojazdu nienormatywnego w tym koszty:

- wykonania niezbędnych ekspertyz i badań odcinków dróg i drogowych obiektów inżynierskich;
- przygotowania niezbędnej dokumentacji projektowej i kosztorysowej;
- czasowego usunięcia ograniczeń skrajni drogowej;
- wykonania wzmocnienia odcinków dróg i drogowych obiektów inżynierskich;
- wykonania robót zabezpieczających na trasie przejazdu pojazdu;
- dokonania geometrycznych korekt trasy przejazdu lub występujących w jej ciągu skrzyżowań;
- budowy lub dostosowania lokalnych objazdów występujących na trasie przejazdu pojazdu;
- wykonania prac związanych z przywróceniem odcinków dróg do stanu poprzedniego lub stanu uzgodnionego z właściwym zarządcą drogi;
- dokonania zmian w organizacji ruchu lub przywrócenia jej stanu poprzedniego lub stanu uzgodnionego z właściwym zarządcą drogi.

Wydanie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego kategorii V nie jest zależne od uzyskania zlecenia przewozowego na ten przejazd. Zauważyć należy, iż charakter zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych i brzmienie przepisu w art. 55a ust. 1 pkt 2 ustawy -

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1251

Prawo przewozowe, iż „zabrania się nadawcy zlecenia przewozu drogowego przesyłki towarowej pojazdem nienormatywnym bez wymaganego zezwolenia na taki przewóz”, powoduje uzależnienie otrzymania zlecenia od wcześniejszego uzyskania zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego. Obecna konstrukcja przepisu w art. 55 a ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo przewozowe powoduje ponoszenie wysokich kosztów (np. uzgadniania trasy, wykonania ekspertyz mostowych) przez przewoźników i nie daje tym samym gwarancji dostania zlecenia na taki przejazd. W związku z tym, doprecyzowano przepis, że zabrania się nadawcy dopuszczenia do rozpoczęcia przewozu drogowego przesyłki towarowej pojazdem nienormatywnym bez wymaganego zezwolenia na taki przewóz.

Art. 4 projektu ustawy. Wskazana zmiana ma na celu uchylenie art. 9 w ustawie o Funduszu, który zobowiązuje dysponenta Funduszu (ministra właściwego do spraw transportu) do przekazywania na rachunek Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg ewentualnych niewykorzystanych środków Funduszu za dany rok budżetowy. W związku ze stale zwiększającym się zapotrzebowaniem na środki Funduszu zasadne jest zakończenie przekazywania nadwyżki środków finansowych z danego roku budżetowego na rachunek bankowy Funduszu Rozwoju Dróg. Zasadne jest, aby niewykorzystane w danym roku budżetowym środki Funduszu mogły być w pełnej wysokości przeznaczone na dopłaty dla jednostek samorządu terytorialnego i pozostały na rachunku Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Art. 5 projektu ustawy. Projektowana regulacja ma charakter przepisu przejściowego. Zgodnie z projektowanym art. 5 do spraw dotyczących naruszeń lub warunków przewozu drogowego przez podmioty wykonujący m.in. pośrednictwo przy przewozie rzeczy, powstałych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 6 projektu ustawy. Przepis ma charakter epizodyczny. W myśl projektowanych regulacji, w drodze odstępstwa od przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych⁶, w okresie 36 miesięcy, termin zapłaty świadczenia pieniężnego za wykonanie usługi w transakcji handlowej, polegającej na odpłatnym, drogowym przewozie rzeczy, wynosi 14 dni. Jednocześnie strony mogą przedłużyć termin zapłaty świadczenia pieniężnego do 30 dni. Czasowe skrócenie ustawowych i umownych terminów płatności za wykonaną usługę przewozu drogowego korzystnie wpłynie na przewoźników drogowych i pozwoli im zachować płynność finansową.

Art. 7 i 8 projektu ustawy. W związku z licznymi apelami przedstawicieli organizacji zrzeszających międzynarodowych przewoźników drogowych w sprawie podjęcia pilnych działań mogących stanowić realną pomoc dla branży w obniżeniu kosztów pracy polskich przewoźników, co ma istotne znaczenie w trudnej sytuacji na rynku międzynarodowych przewozów drogowych oraz przy istniejącej presji konkurencyjnej ze strony m.in. przewoźników z Ukrainy, została opracowana propozycja rozwiązań prawnych zakładająca tymczasowe zmniejszenie obciążeń z tytułu odprowadzanych składek na ubezpieczenia społeczne kierowców. Warto zauważyć, że już kilka lat temu co najmniej 25% całkowitego kosztu prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego stanowiły koszty związane z wynagrodzeniem i delegacją kierowców wliczając w to odprowadzane do ZUS składki. W strukturze kosztów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1790

w zakresie transportu drogowego był to drugi w kolejności najwyższy koszt ponoszony przez przewoźników zaraz po kosztach związanych z zakupem materiałów pędnych i eksploatacyjnych stanowiących co najmniej 33%, który w zasadniczy sposób wpływał na średni koszt 1 wozokilometra, a tym samym konkurencyjność na międzynarodowym rynku przewozów drogowych. Projektowane przepisy przewidują, że w drodze odstępstwa od art. 26g pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców⁷, w okresie 12 miesięcy w skład przychodu kierowców wykonujących zadania służbowe w ramach międzynarodowych przewozów drogowych stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, o której mowa w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁸, nie wchodzi kwota stanowiąca równowartość 60 euro 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 minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁹.

Powyższa zmiana polega na obniżeniu, do kwoty wynagrodzenia minimalnego, dolnej granicy odliczeń od przychodu kierowcy, ustalonej w przepisach dotychczasowych na poziomie kwoty przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia przewidzianego dla danego roku kalendarzowego ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

W najczęściej spotykanej sytuacji, gdy kierowca wykonuje międzynarodowe dwustronne przewozy drogowe w połączeniu z przewozami typu cross-trade lub kabotażem przez 20 dni, z czego 15 dni pozostaje zagranicą łączny koszt pracodawcy ulegnie pomniejszeniu o 2,43% (w przykładzie o 303,10 zł) z uwagi na obniżenie podstawy składek ZUS poniżej poziomu prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, który w 2025 r. wynosi 8 673,00 zł. Należy również zauważyć, że w omawianym przykładzie wynagrodzenie kierowcy netto wzrośnie o 3,36% tj. o 292,84 zł.

Uwzględniając powyższe założenia oszczędności generowane po stronie pracodawcy w ujęciu 12 miesięcy wyniosą 3 637,20 zł na jednego kierowcę. Jednocześnie w ww. przypadku każdy kierowca w ujęciu rocznym zyska 3 514,08 zł.

W dotychczasowych przepisach, dla kierowców wykonujących zadania służbowe w ramach międzynarodowych przewozów drogowych, ze względu na ich wysoko mobilny charakter pracy, przejęto odrębne zasady obliczania ww. kwot wolnych od oskładkowania i opodatkowania, odpowiednio w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne – o równowartość 60 euro 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 oraz w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych – o równowartość 20 euro za każdy dzień pobytu za granicą.

Jednocześnie należy podkreślić, że aby zapobiec potencjalnym negatywnym skutkom zaproponowanych zmian, takim jak ewentualne zmniejszenie świadczeń chorobowych i macierzyńskich dla ww. grupy kierowców, w tut. ministerstwie opracowano również rozwiązanie osłonowe mające na celu utrzymanie na dotychczasowym poziomie świadczeń chorobowych i macierzyńskich przysługujących kierowcom, którymi coraz częściej zostają

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 220

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 497

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2207, z późn. zm.

kobiety. Konsekwentnie zgodnie z propozycją resortu infrastruktury naliczanie wysokości tych świadczeń będzie odbywać się na dotychczasowych zasadach, tj. w oparciu o art. 26g i 26h ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców.

Mając na względzie, że zgodnie z danymi statystycznymi Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, na dzień 31 grudnia 2024 r.¹⁰, ważnych w obrocie prawnym było 353 553 wypisów do licencji wspólnotowych, a także przyjmując, że na pojazd przypada ok. 1,1 kierowcy, szacuje się, że powyższe przepisy będą dotyczyć ok. 388 tys. kierowców zatrudnionych w niespełna 48 tys. polskich przedsiębiorstwach transportowych wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe rzeczy lub osób.

Całkowite zmniejszenie kosztów po stronie pracodawców i całkowite zwiększenie wynagrodzenia po stronie kierowców Powyższe oznacza, że zgodnie z założeniami przyjętymi powyżej w skali kraju całkowite zmniejszenie kosztów po stronie pracodawców w ujęciu 12 miesięcy wyniesie 1 411 233 600,00 zł¹¹, natomiast całkowite zwiększenie wynagrodzenia po stronie kierowców w ujęciu 12 miesięcy wyniesie 1 363 463 040,00 zł¹².

Projektowane rozwiązanie nie pozostanie bez wpływu na wysokość odprowadzanych składek społecznych i zdrowotnych. Zgodnie z założeniami przyjętymi powyżej w ujęciu 12 miesięcy całkowita różnica w wysokości odprowadzanych składek społecznych i zdrowotnych wyniesie odpowiednio 2 011 438 560,00 zł¹³ i 535 114 080,00 zł¹⁴. Projektowane rozwiązanie wpłynie również na wysokość odprowadzanych do Funduszu Pracy i na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych składek. Zgodnie z założeniami przyjętymi powyżej w ujęciu 12 miesięcy całkowita różnica w wysokości odprowadzanych do Funduszu Pracy i na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wyniesie odpowiednio 168 826 560,00 zł¹⁵ i 6 890 880,00 zł¹⁶.

W ocenie resortu, biorąc pod uwagę pozostałe postulaty artykułowane przez przedstawicieli strony społecznej w zakresie zmian zasad wynagradzania kierowców w transporcie międzynarodowym, do których należą m.in.: powrót do modelu wynagradzania kierowców polegający na wypłacaniu minimalnego wynagrodzenia za pracę i nieoskładkowanych oraz nieopodatkowanych świadczeń związanych z podróżą służbową w przypadku wykonywania międzynarodowych przewozów drogowych nieobjętych zasadami delegowania, omawiana propozycja rozwiązań prawnych stanowi wyważony kompromis, który pozwoli z jednej strony wesprzeć polskich przewoźników drogowych, jednocześnie zapewniając odpowiednią ochronę socjalną kierowcom-pracownikom zatrudnionym w polskich firmach transportowych.

Tymczasowy mechanizm osłony został zaprojektowany w celu zapewnienia polskim przewoźnikom drogowym możliwości dostosowania się do zmieniających się realiów prowadzenia działalności transportowej, tak aby zapobiec fali upadłości przedsiębiorców w branży transportu drogowego i ma szczególne znaczenie w obliczu niezwykle dynamicznej ekspansji przedsiębiorców transportu drogowego z państw o niższych kosztach pracy.

¹⁰⁾ <https://www.gov.pl/web/gitd/raporty>

¹¹⁾ 303,10 zł zmniejszenia kosztu pracodawcy x 12 miesięcy x 388 000 kierowców = 1 411 233 600,00 zł.

¹²⁾ 292,84 zł zwiększenia wynagrodzenia kierowcy x 12 miesięcy x 388 000 kierowców = 1 363 463 040,00 zł.

¹³⁾ 432,01 zł różnicy w wysokości odprowadzanych składek społecznych (pracownik oraz pracodawca) x 12 miesięcy x 388 000 kierowców = 2 011 438 560,00 zł.

¹⁴⁾ 114,93 zł różnicy w wysokości odprowadzanych składek zdrowotnych x 12 miesięcy x 388 000 kierowców = 535 114 080,00 zł.

¹⁵⁾ 36,26 zł różnicy w wysokości odprowadzanych do Funduszu Pracy składek x 12 miesięcy x 388 000 kierowców = 168 826 560,00 zł.

¹⁶⁾ 1,48 zł różnicy w wysokości odprowadzanych na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych składek x 12 miesięcy x 388 000 kierowców = 6 890 880,00 zł

Nawet ograniczone w czasie rozwiązania pomocowe mogą stanowić realne i bardzo ważne wsparcie dla polskiej branży międzynarodowego transportu drogowego w obecnej trudnej sytuacji na rynku usług przewozowych, tak aby zapobiec fali upadłości przedsiębiorców w branży, która do tej pory zajmowała pozycję lidera w Europie, a skupiając transport, spedycję i logistykę generowała łącznie aż 7% polskiego PKB i odpowiadała za 6,5% miejsc w pracy.

Art. 9 projektu ustawy. Projektowany przepis ma charakter przepisu przejściowego i określa 18 miesięczny termin na przekazanie przez starostów Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego informacji dotyczących udzielonych i ważnych licencji na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy – w celu ich uwzględnienia w nowej ewidencji prowadzonej w KREPTD.

Art. 10 projektu ustawy. Przepis przejściowy ma na celu nałożenie obowiązku na przewoźnika drogowego do przedłożenia w terminie do dnia 30 czerwca 2027 r. organowi, który udzielił mu zezwolenia na wykonywanie przewoźnika drogowego dokumentu potwierdzającego wyznaczenie zarządzającego transportem zgodnie z art. 7ca ustawy zmienianej w art. 2, dodanym niniejszą ustawą.

Art. 11 projektu ustawy. Wskazany przepis określa termin ważności przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy o transporcie drogowym tj. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy¹⁷ - do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych, jednak nie dłużej niż 12 miesięcy od wejścia w życie projektowanej ustawy.

Art. 12 projektu ustawy. Przepis przejściowy zawarty w art. 12 ma na celu zobowiązanie pośredników przy przewozie osób do dostosowania się do nowych wymogów związanych z potwierdzaniem wymaganej zdolności finansowej. W związku z tym określono procedurę związaną z postępowaniem pośredników jak i organów licencyjnych w związku z wprowadzoną zmianą w tym zakresie.

Art. 13 projektu ustawy. Wskazany przepis przejściowy ma na celu wskazanie, że skrócony termin zapłaty świadczenia pieniężnego za wykonanie usługi w transakcji handlowej, polegającej na odpłatnym, drogowym przewozie rzeczy, stosuje się do transakcji handlowych, zawartych od dnia wejścia przepisu.

Art. 14 projektu ustawy. Przepis przejściowy ma na celu zapewnienie, że z dniem 1 stycznia 2026 r. podmioty, których dotyczą przepisy omawianej ustawy będą stosowały elektroniczne zezwolenia EKMT z wykorzystaniem systemu EKMT. Tym samym w roku poprzedzającym powstaje konieczność tworzenia przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego w 2025 r. w systemie teleinformatycznym przeznaczonym do wydawania i kontroli zezwoleń EKMT, udostępnianym przez Międzynarodowe Forum Transportu (International Transport Forum) kont dla przewoźników drogowych i organów kontrolnych oraz przekazywania danych do tego systemu, dotyczących przydzielenia zezwoleń EKMT wydanych na 2025 r.

¹⁷ Dz. U. poz. 271, z późn. zm.

Art. 15 projektu ustawy. We wskazanym przepisie przedstawione je maksymalny limit wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wykonanie zadań wynikających z niniejszej ustawy.

Art. 16 projektu ustawy. Dotyczy terminu wejścia w życie wskazanej ustawy. Ustawa wchodzi w życie po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- 1) art. 2 pkt. 1 lit a, pkt 7, pkt 8, pkt 15 w zakresie art. 87 ust. 10, art. 7 i art. 8, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.;
- 2) art. 2 pkt 11-14, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.;
- 3) art. 2 pkt 10 lit. a, pkt 17 lit. c, które wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;
- 4) art. 14, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2025 r.

Wejście w życie przepisu przejściowego z art. 14 projektu ustawy z mocą od dnia 1 stycznia 2025 r. nie narusza zasady demokratycznego państwa prawa, bowiem umożliwia przygotowanie do stosowania od 1 stycznia 2026 r. systemu elektronicznych zezwoleń EKMT.

Projekt ustawy nie zawiera norm technicznych, w związku z czym nie wymaga notyfikacji na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych¹⁸ i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnień, o których mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów¹⁹.

Przedmiotowy projekt ustawy, stosownie do art. 5 i art. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa²⁰ został udostępniony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej.

Ponadto stosownie do § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

¹⁸ Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597

¹⁹ M.P. z 2024 r. poz. 806

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.