



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DTD-1.054.3.2025
Warszawa, 16 lipca 2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 10398 Poseł na Sejm RP pani Urszuli Nowogórskiej w sprawie nierównej konkurencyjności polskich przewoźników drogowych w związku z wdrażaniem przepisów Pakietu Mobilności, uprzejmie przekazuję poniższe informacje.

Ad 1 i 4

Minister Infrastruktury podejmuje działania na forum Unii Europejskiej, mające na celu wyrównanie warunków konkurencji między przewoźnikami unijnymi a ukraińskimi i mołdawskimi, którzy obecnie mają możliwość wykonywania przewozów dwustronnych i tranzytowych na warunkach zliberalizowanych. Ministerstwo Infrastruktury konsekwentnie wskazuje na brak uzasadnienia do wydłużania okresu obowiązywania umowy pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą w sprawie transportu drogowego towarów.

Niemniej należy wskazać, że zgodnie z art. 6 ust. 3 umowy między Unią Europejską a Ukrainą zmieniającą umowę między Unią Europejską a Ukrainą w sprawie transportu drogowego towarów z dnia 29 czerwca 2022 r. umowę przedłuża się do dnia 30 czerwca 2025 r. Następnie jest ona automatycznie przedłużana na okres sześciu miesięcy, chyba że jedna ze stron powiadomi drugą stronę, najpóźniej na trzy miesiące przed wygaśnięciem umowy, że nie zgadza się na przedłużenie umowy ze względu na mocne i wyraźne dowody na istnienie poważnych zakłóceń na jej całym rynku transportu drogowego w wyniku umowy lub, że cele umowy nie są już w sposób oczywisty osiągnane. Wobec powyższego należy podkreślić, że to Unia Europejska jest stroną umowy i to do niej należy prawo powiadomienia strony ukraińskiej o nieprzedłużeniu ww. umowy. Polska jako jedno z państw członkowskich mogła i przedstawiła własne dane na temat wpływu umowy na polski rynek transportu drogowego oraz argumentację przeciw dalszemu jej obowiązywaniu.

Uwzględniając sytuację, w jakiej znajduje się polska branża przewozów drogowych oraz odpowiadając na postulaty strony społecznej, Minister Infrastruktury wystąpił do Komisarza ds. Zrównoważonego Transportu i Turystyki Unii Europejskiej Pana Apostolosa Tzitzikostasa z pismem, w którym szczegółowo przedstawił sytuację polskiej branży transportu drogowego i poinformował o negatywnych skutkach, jakie spowodowała umowa między Unią Europejską a Ukrainą w sprawie transportu drogowego towarów z dnia 29 czerwca 2022 r. na polskim rynku przewozów drogowych. Minister Infrastruktury przedstawił szczegółowe informacje dotyczące ujawnionych przez służby kontrolne naruszeń przez przewoźników ukraińskich przepisów z zakresu transportu drogowego na

terytorium RP oraz przedstawił dane na temat pogarszającej się sytuacji branży wywołanej ww. umową. Minister Infrastruktury wskazał również, że skutki przyjęcia umowy przekładają się nie tylko na kondycję ekonomiczną polskiej branży transportu drogowego, lecz mogą mieć też wpływ na rynek transportu drogowego całej Unii Europejskiej. W tym kontekście Minister Infrastruktury wystąpił z apelem o podjęcie niecierpiących zwłoki działań ze strony Komisji Europejskiej, nakierowanych na przywrócenie równowagi na rynku przewozów drogowych pomiędzy Unią Europejską i Ukrainą oraz zbadanie, jaki wpływ ma przedmiotowa umowa na unijny rynek transportu drogowego w kontekście art. 6 umowy.

W odpowiedzi Komisarz ds. Zrównoważonego Transportu i Turystyki Unii Europejskiej poinformował, że z danych którymi dysponuje Komisja Europejska wynika, że umowa doprowadziła do znacznego zwiększenia wolumenu wymiany handlowej między Ukrainą a Unią Europejską z wykorzystaniem transportu drogowego, z korzyścią dla obu stron umowy. Komisarz stwierdził ponadto, że na podstawie dostępnych danych Komisja Europejska nie dostrzega żadnych poważnych i wynikających z umowy zakłóceń na unijnym rynku transportu drogowego towarów. Komisarz w ww. piśmie poinformował również, że żadna ze stron umowy nie powiadomiła drugiej strony o mocnych i wyraźnych dowodach na istnienie poważnych zakłóceń na jej całym rynku transportu drogowego w wyniku umowy lub że cele umowy nie są już w sposób oczywisty osiągane, w wyniku czego umowa, zgodnie z art. 6 ust. 3 w dniu 1 kwietnia br. została automatycznie przedłużona do dnia 31 grudnia 2025 r.

W kontekście tej decyzji należy stwierdzić, że Komisja Europejska nie uwzględniła argumentów i danych przedstawionych przez stronę polską, żadne inne państwo członkowskie nie przedstawiło podobnych danych i w konsekwencji umowa po jej automatycznym przedłużeniu ma obowiązywać do końca 2025 r. Ministerstwo Infrastruktury nadal jednak podejmuje działania i poszukuje rozwiązań, których oczekuje polska branża w związku ze wskazaną umową.

Uwzględniając powyższe okoliczności, Minister Infrastruktury Pan Dariusz Klimczak pismem z dnia 12 czerwca 2025 r. ponownie zwrócił się do Komisarza Unii Europejskiej ds. Zrównoważonego Transportu i Turystyki Pana Apostolosa Tzitzikostasa, w którym nie tylko nie podzielił stanowiska Komisarza co do pozytywnych dla Unii Europejskiej skutków umowy pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą w sprawie transportu drogowego towarów, lecz domagał się aby Komisja dokonała szerokiej i rzetelnej analizy wpływu funkcjonowania umowy na rynek transportu drogowego Unii Europejskiej przez niezależny podmiot. Ponadto, wystąpił o przeprowadzenie analizy zgodności przedmiotowej umowy z innymi aktami prawnymi oraz o rozważanie przywrócenia zasad, zgodnie z którymi przewozy drogowe pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Ukrainą realizowane byłyby na podstawie zezwoleń.

Należy nadmienić, że niezależnie od pisma Ministra Infrastruktury do Komisarza ds. Zrównoważonego Transportu i Turystyki Unii Europejskiej, prowadzone były działania na rzecz poparcia stanowiska Polski i przekonania Komisji Europejskiej o negatywnych skutkach tej umowy dla transportu drogowego w Unii Europejskiej. W dniu 4 marca 2025r. w Warszawie odbyło się spotkanie z Panem Kristianem Schmidtem, Dyrektorem DG MOVE w Komisji Europejskiej, głównym negocjatorem ze strony Unii Europejskiej ww. umowy, z udziałem przedstawicieli Departamentu Transportu Drogowego Ministerstwa

Infrastruktury oraz branży transportu drogowego. Spotkanie było okazją do zaprezentowania stanowiska strony polskiej w sprawie omawianej umowy, w tym do bezpośredniego zapoznania się przez Dyrektora Kristiana Schmidta z opinią polskich przedsiębiorców reprezentujących branżę transportu drogowego na ten temat.

W dniu 17 marca 2025 r. Minister Infrastruktury Pan Dariusz Klimczak spotkał się z Komisarzem ds. Zrównoważonego Transportu i Turystyki, podczas którego przedstawił stanowisko Polski w odniesieniu do umowy, powtórzone następnie w piśmie Ministra Infrastruktury z dnia 19 marca 2025 r. adresowanym do Komisarza Apostolosa Tzitzikostasa.

W dniu 14 maja 2025 r. rozmawiałem z polskimi europosłami oraz z Estonii, Litwy, Łotwy i Niemiec aby także w Parlamencie Europejskim przedstawić informacje o sytuacji polskiej branży transportu drogowego i naszą ocenę wpływu umowy na obecną sytuację. Podobnie negatywne skutki umowy były przedmiotem moich wystąpień, w tym w ramach bilateralnych spotkań z ministrami właściwymi ds. transportu z innych państw UE, ale także z wiceministrem odpowiedzialnym za transport drogowy w Ukrainie, podczas szczytu Międzynarodowego Forum Transportowego (ITF) w Lipsku w dniach 21-22 maja 2025 r.

Niezależnie od powyższego w dniu 10 czerwca 2025 r. rozmawiałem z kolejnymi posłami do Parlamentu Europejskiego tym razem ze Szwecji, Niemiec i Hiszpanii. Kontynuowałem wówczas przedstawianie informacji o trudnej sytuacji transportu drogowego w Polsce, do czego przyczyniła się również umowa UE-Ukraina. W tym samym dniu miałem także możliwość spotkania z Dyrektorem Generalną DG MOVE Panią Magdą Kopczyńską. Rozmowa była okazją do podsumowania prac polskiej prezydencji nad wnioskami legislacyjnymi z obszaru polityki transportowej UE. Spotkanie wykorzystałem do przedstawiania trudnej sytuacji polskiego transportu drogowego, wspierając się na danych liczbowych. Szczegółowy opis trudnej sytuacji przewoźników drogowych, przedstawiłem Dyrektora Generalnej również w formie pisemnej w korespondencji z dnia 16 czerwca 2025 r.

W dniu 24 marca 2025 r. odbyło się natomiast pierwsze spotkanie grupy roboczej *ad hoc* przy Wspólnym Komitecie ds. umowy transportowej Unia Europejska – Ukraina, na którym omawiano praktyczne aspekty stosowania umowy, w tym wyników kontroli przewozów i naruszeń postanowień umowy oraz jej negatywnego wpływu na rynek przewozów towarów odczuwanego przez przewoźników z państw sąsiadujących z Ukrainą, tj. z Polski, Rumunii, Węgier i Słowacji. W tym kontekście należy wskazać na zauważalne, pozytywne podejście do polskich postulatów dotyczących obiektywnej oceny skutków umowy ze strony tych państw.

Podczas drugiego spotkania ww. grupy *ad hoc* w dniu 25 czerwca 2025 r. strona polska wniosowała o przeprowadzenie przez podmiot zewnętrzny analizy wpływu umowy transportowej Unia Europejska – Ukraina na rynek przewozowy Unii europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich. Wniosek strony polskiej poparty wszystkie pozostałe państwa członkowskie sąsiadujące z Ukrainą (Słowacja, Węgry, Rumunia). Również delegacja Ukrainy obecna na tym spotkaniu wskazała, że jest zainteresowana taką analizą i z uwagą zapoznałaby się z jej wynikami. Polska będzie w dalszym ciągu aktywnie uczestniczyła w pracach tej grupy.

Niezależnie od działań podejmowanych na forum Unii Europejskiej Ministerstwo Infrastruktury prowadziło także działania na rzecz polskiej branży transportu drogowego w ramach Międzynarodowego Forum Transportowego. W tym zakresie Ministerstwo Infrastruktury udało się zablokować decyzję przedłużającą przyznanie dla Ukrainy i Mołdawii na 2025 r. dodatkowych zezwoleń bazowych EKMT. Dzięki konsekwentnym działaniom w tym zakresie dodatkowe zezwolenia EKMT obecnie nie zostały również przyznane ww. państwom na 2026 r., a kontyngent dla Ukrainy oraz Mołdawii pozostaje na poziomie z 2022 r.

Ad 2

Resort infrastruktury podjął również działania mające na celu zbadanie możliwości wykorzystania dostępnych instrumentów pomocy dla polskich przedsiębiorców wykonujących międzynarodowe przewozy drogowy, które mogłyby zostać wykorzystane na potrzeby wsparcia procesu wymiany tachografów na urządzenia najnowszej generacji.

Efektom powyższego jest zgoda Komisji Europejskiej na wsparcie finansowe wymiany tachografów nowej generacji w pojazdach, które są wykorzystywane w międzynarodowym transporcie drogowym z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Obecnie przygotowywane są transparentne zasady projektu dofinansowania wymiany tachografów i ustalane szczegóły, kto i na jakich warunkach będzie objęty dofinansowaniem oraz jaka będzie wysokość tego wsparcia. Jednakże z pewnością systemem wsparcia będą objęci ci, którzy wymienili tachografy. Pomoc ta będzie bowiem polegała na częściowym refinansowaniu kosztów wymiany i instalacji tachografu nowej generacji. Ministerstwo dąży do tego, aby system składania wniosków przez przewoźników drogowych był maksymalnie prosty i zautomatyzowany, a także aby można było składać wnioski on-line. Mam nadzieję, że środki te będą stanowiły realne wsparcie dla przedsiębiorców transportu drogowego, którzy ponieśli koszty związane z dostosowaniem się do wymogów unijnych.

Ad 3

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że wdrożenie przepisów Pakietu Mobilności do prawa krajowego zmieniło zasady wynagradzania polskich kierowców, którzy wykonują międzynarodowy transport drogowy, a zasada nierozszerzania stosowania wdrażanych przepisów unijnych ponad niezbędne wymagania polegała m.in. na pozostawieniu możliwości wykonywania zadań służbowych w krajowych przewozach drogowych w niezmienionej formie podróży służbowej.

Powyższe zostało potwierdzone w przygotowanej w grudniu 2023 r. na zlecenie Kancelarii Senatu ekspertyzie pt.: *„Sposób implementacji przepisów Pakietu Mobilności oraz jego wpływ na wyniki finansowe i konkurencyjność polskich firm transportu międzynarodowego rzeczy na rynku UE”*¹⁾. W dokumencie tym, eksperci wskazują, że *„polski prawodawca nie mógł implementować Pakietu Mobilności w sposób korzystniejszy dla przewoźników, gdyż przepisy składające się na ten Pakiet nie pozostawiały mu swobody w tym zakresie.”*

¹⁾ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6993/plik/oe-487_3.pdf

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 3 dyrektywy 96/71/WE²⁾ zmienionej dyrektywą (UE) 2018/957³⁾ doprecyzowano, że „do celów niniejszej dyrektywy pojęcie wynagrodzenia jest określone zgodnie z krajowym ustawodawstwem i/lub praktyką Państwa Członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany, i oznacza wszystkie elementy składowe wynagrodzenia obowiązkowe na mocy krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, lub na mocy umów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych, które zostały uznane w tym Państwie Członkowskim za powszechnie stosowane lub które w innym przypadku mają zastosowanie zgodnie z ust. 8.”. Ponadto, zgodnie z ust. 7 wspomnianego powyżej artykułu „*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, żywienia i zakwaterowania (...).*”.

Zmiana zasad wynagradzania kierowców w międzynarodowym transporcie drogowym nie polegała na wprowadzeniu płacy sektorowej, a jedynie zrównała sytuację kierowców w transporcie międzynarodowym z innymi polskimi pracownikami wykonującymi swoją pracę poza granicami kraju, którzy całkowicie legalnie i prawidłowo mogą korzystać z ograniczeń w wysokości składek na ubezpieczenie społeczne. Takie odesłanie umożliwiło zastosowanie do przewoźników drogowych przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 316) i skutkowało ograniczeniem odprowadzanych składek na ubezpieczenia społeczne kierowców do wysokości prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego na dany rok kalendarzowy, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.).

Należy podkreślić, że na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1523), branża transportu drogowego uzyskała znacznie szersze uprawnienia i ulgi w zakresie ubezpieczeń społecznych, niż jakkolwiek inna branża czy grupa przedsiębiorców.

Niemniej, mając na uwadze postulaty branży transportowej w sprawie wprowadzenia regulacji mających na celu zmniejszenie obciążeń z tytułu odprowadzanych składek na ubezpieczenia społeczne dla kierowców wykonujących międzynarodowy transport drogowy, a w konsekwencji prowadzących do wzrostu konkurencyjności polskich przewoźników drogowych wykonujących międzynarodowy transport drogowy względem przedsiębiorców transportu drogowego z państw trzecich, uprzejmie informuję, że obecnie procedowany przez resort infrastruktury projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (UD 18), zakłada tymczasowe zmniejszenie obciążeń z tytułu odprowadzanych składek na ubezpieczenia społeczne kierowców. W ramach tego rozwiązania przewiduje się, że w drodze odstępstwa od art.

²⁾ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. Urz. UE L 18 z 21.01.1997, str. 1, z późn. zm.).

³⁾ 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. Urz. UE L 173 z 9.07.2018, str. 16).

26g pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2024 r. poz. 220), 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 społecznych, 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 pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773). Powyższa zmiana polega na czasowym obniżeniu dolnej granicy odliczeń od przychodu kierowcy do kwoty wynagrodzenia minimalnego, ustalonej w przepisach dotychczasowych na poziomie kwoty przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia przewidzianego dla danego roku kalendarzowego ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Jednocześnie należy podkreślić, że dalsze procedowanie powyższego rozwiązania wymaga uzgodnienia Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów w ramach prac Rady Ministrów. Jednocześnie uprzejmie informuję, że zarówno Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jak i Minister Finansów wskazali na określone trudności w zakresie wdrożenia rozwiązania przewidującego czasowe obniżenie składek kierowców na grunt obowiązujących przepisów prawa.

Przedstawiona przez resort pracy analiza tymczasowego zmniejszenia obciążeń z tytułu odprowadzanych składek na ubezpieczenie społeczne kierowców, prowadzi do wniosku, że wprowadza ona traktowanie faworyzujące (dla kierowców) i dyskryminujące (dla pozostałych ubezpieczonych pracowników), a więc poważnie różnicuje te grupy ze względu na wykonywany zawód. Natomiast Minister Finansów wskazał, że obniżenie minimalnej podstawy wymiaru składek kierowców międzynarodowych odbędzie się z pokrzywdzeniem osób ubezpieczonych i skutkuje niższymi kwotami składek odprowadzanymi na konta i subkonta w ZUS, a w konsekwencji – obniżeniem przyszłych świadczeń emerytalnych osób, których dotyczy to rozwiązanie.

Ministerstwo Infrastruktury przygotowało pisemne odniesienie się do przedstawionych uwag wskazując, że faworyzujące traktowanie kierowców uzasadnione jest przede wszystkim, niezwykle złożoną sytuacją międzynarodową, w jakiej znalazła się obecnie rodzima branża międzynarodowego transportu drogowego, sytuacją do tego stopnia trudną, że postawiła pod dużym znakiem zapytania dalsze funkcjonowanie branży.

Dlatego w tym miejscu pragnę zapewnić, że Ministerstwo Infrastruktury nie porzuciło realizacji postulowanego przez branżę transportu drogowego czasowego zmniejszenia obciążeń z tytułu odprowadzanych składek na ubezpieczenia społeczne dla kierowców wykonujących międzynarodowy transport drogowy i propozycja ta nadal jest przedmiotem prac legislacyjnych w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (UD 18).

Projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych ustaw (UD 18) w najbliższym czasie zostanie przekazany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

Jednocześnie informuję, że w resorcie infrastruktury nie są prowadzone analizy dotyczące konkurencyjności polskich przewoźników drogowych wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe względem podmiotów spoza UE.

Ad 5

Zgodnie z informacjami otrzymanymi z Ministerstwa Rozwoju i Technologii, z danych dostępnych w rejestrze CEIDG wynika, że od kilku lat utrzymuje się spadkowa tendencja w zakresie likwidacji działalności gospodarczych. W 2025 r., do dnia 23 czerwca zlikwidowało się 62,7 tys. firm. To o 6,6% mniej niż w analogicznym okresie 2024 r. (66,5 tys.). Z kolei porównanie I półrocza 2024 r. do I półrocza 2023 r. także wskazuje na spadkowy trend (rok do roku zlikwidowało się mniej działalności o 8,4% w 2024 r.).

Podobnie rzecz wygląda na przykładzie kodu PKD 4941Z (Transport drogowy towarów). Rok 2025 to obecnie spadek likwidacji działalności o 9,5% w stosunku do 2024 r. (analiza I półrocza; 2025 = 4125 likwidacji, 2024 = 4 383 likwidacji). W 2024 r. zlikwidowało się o 10,4% mniej działalności niż w analogicznym okresie 2023 r. (także I półrocze; 2023 = 4398 likwidacji).

Łączę wyrazy szacunku,

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu