



# Minister Infrastruktury

Znak pisma: DTD-1.054.6.2025  
Warszawa, 17 września 2025

**Pan**  
**Szymon Hołownia**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Marszałku,*

w odpowiedzi na interpelację nr 11732 Pana Konrada Fryszta, Posła na Sejm RP, w sprawie wprowadzenia zasad podróży służbowej w międzynarodowym transporcie drogowym, niniejszym uprzejmie przekazuję poniższe informacje.

Na wstępie należy wyjaśnić, 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”<sup>1)</sup>*. 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.”*

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 3 dyrektywy 96/71/WE<sup>2)</sup> zmienionej dyrektywą (UE) 2018/957<sup>3)</sup> 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*

---

<sup>1)</sup> [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6993/plik/oe-487\\_3.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6993/plik/oe-487_3.pdf)

<sup>2)</sup> 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.).

<sup>3)</sup> 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).

*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, wyżywienia i zakwaterowania (...).”.*

Resort infrastruktury, wdrażając przedmiotowe przepisy do prawa krajowego kierował się zasadą nierozszerzania ich stosowania ponad wymagania UE. W tym celu zaproponował wprowadzenie zmiany zasad wynagradzania kierowców jedynie w międzynarodowym transporcie drogowym, realizując tym samym wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, jednocześnie pozostawiając możliwość wykonywania zadań służbowych w krajowych przewozach drogowych w niezmienionej formie podróży służbowej.

W tym kontekście, postulowany powrót do tzw. „starego” modelu wynagradzania kierowców wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe, wiązałby się z koniecznością weryfikacji tych rozwiązań pod kątem wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r.

Zgodnie z informacjami przekazywanymi do tut. resortu, m.in. przez związki zawodowe kierowców, do 2 lutego 2022 r. ponad 80% kierowców wykonujących przewozy drogowe było w Polsce opłacanych z uwzględnieniem płacy minimalnej, a reszta wypłacanych świadczeń to były nieopodatkowane i nieoskładkowane należności związane z podróżą służbową. Średnio tylko od 25% wysokości wynagrodzenia kierowcy odprowadzane były składki na ubezpieczenia społeczne (przekazywane do ZUS) i zaliczki na podatek dochodowy (PIT), a około 75% stanowiły nieopodatkowane i nieoskładkowane diety i ryczałty za nocleg w kabinie pojazdu wypłacane jako należności związane z podróżą służbową, za każdy dzień pobytu kierowcy za granicą Polski.

Rozwiązanie to było skrajnie niekorzystne dla kierowców, bowiem w przypadku ponad 80% kierowców zawodowych wypłacane świadczenia, tj. np. świadczenia urlopowe, chorobowe, emerytalne, rentowe czy renta rodzinna w przypadku śmierci kierowcy, były ustalane na podstawie wynagrodzenia minimalnego, a nie realnych zarobków uwzględniających świadczenia związane z podróżami służbowymi.

Warto także wskazać, że zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 19 listopada 2008 r. (sygn. II PZP 11/08) art. 77<sup>5</sup> § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, zwanej dalej: „Kodeks pracy”, wskazuje na incydentalny w stosunku do pracy umówionej i wykonywanej zwykle w ramach stosunku pracy, tymczasowy i krótkotrwały charakter podróży służbowej. Nieustanne przebywanie w podróży jest sprzeczne z istotą instytucji podróży

służbowej. Podróż nie stanowi u kierowców zjawiska wyjątkowego, lecz jest normalnym wykonywaniem obowiązków pracowniczych.

Dalej Sąd Najwyższy uzasadnił: *„To, że do kierowcy transportu międzynarodowego nie znajduje zastosowania art. 77<sup>5</sup> § 1 Kodeksu pracy nie oznacza, że kierowca taki – z uwagi na rodzaj świadczonej przez siebie pracy i jej uciążliwy także życiowo charakter nie powinien być godziwie wynagradzany. Wynagrodzenie to i jego składniki może wynikać z wewnętrznych źródeł prawa pracy lub z umowy. W kontekście prowadzonych rozważań trzeba podkreślić, że wynagrodzenie godziwe, jako zasada prawa pracy, wymaga nie tylko wynagrodzenia pozwalającego „na spanie i jedzenie pracownika, ale wynagradzania pozwalającego pracownikowi żyć godnie, wypoczywać, rozwijać się kulturalnie.”*

Dalej Sąd Najwyższy stwierdził, że: *„Od diet nie są uiszczane składki na ubezpieczenie społeczne i nie są odprowadzane podatki. Trzeba także wiedzieć, że pracownicy mobilni mogą zostać „pokrzywdzeni” przez wykładnię, iż za każdy dzień w trasie należy im się rekompensata (diety) niewliczana do podstawy wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne i tym samym nie objęta świadczeniami ZUS na wypadek nadejścia zdarzenia losowego.”* W sytuacji stałego przebywania w podróży służbowej, gdy około 75% wynagrodzenia kierowcy stanowiłyby diety i ryczałty kierowcy ci nie otrzymywaliby należnego wynagrodzenia lecz zwrot kosztów utrzymania.

W efekcie powrót do poprzedniego modelu wynagradzania kierowców, tj. wprowadzenie autonomicznej podróży służbowej kierowcy, odbyłby się kosztem zmniejszenia poziomu zabezpieczenia społecznego kierowców i wysokości ich świadczeń z ubezpieczeń społecznych (zasiłków chorobowych, macierzyńskich i rodzicielskich, rent z tytułu niezdolności do pracy, emerytur), jak również kosztem zmniejszenia świadczeń przysługujących członkom ich rodzin (renty rodzinne).

Po zmianach wprowadzonych przepisami wdrażającymi Pakiet Mobilności, od 2 lutego 2022 r. nastąpiła zmiana zasad wynagradzania kierowców związana z objęciem kierowców przepisami UE dotyczącymi delegowania. Jak wskazano powyżej unijne przepisy wprowadziły brak możliwości wliczania do wynagrodzenia kierowcy wcześniej wypłacanych nieopodatkowanych i nieoskładkowanych diet i ryczałtów za nocleg w przewozach międzynarodowych, co spowodowało znaczny wzrost obciążeń publicznoprawnych związanych z wypłacaniem wynagrodzenia tej grupie zawodowej.

Wysokość kwot możliwych do odliczenia w ramach podatku PIT i składek ZUS była zmienna i uzależniona od kraju, w którym kierowca wykonywał przewozy. Wysokość „wirtualnych diet” różniła się w poszczególnych państwach i wynosiła przykładowo w Niemczech 49 euro, we Francji 55 euro, w Czechach 41 euro, na Słowacji 47 euro. Takie zróżnicowanie generowało dodatkowe koszty związane z bardzo skomplikowaną obsługą tych rozliczeń.

W tym miejscu należy podkreślić, że zmiana zasad wynagradzania kierowców w międzynarodowym transporcie drogowym nie polegała na wprowadzeniu płacy sektorowej, a jedynie zrównała sytuację kierowców w transporcie międzynarodowym z pracownikami w innych sektorach gospodarki wykonującymi swoją pracę poza granicami kraju, którzy zgodnie z obowiązującymi przepisami 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.), zwanej dalej: „ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych”.

Ponadto, w celu dostosowania obowiązujących przepisów do specyfiki pracy kierowców w transporcie międzynarodowym, ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 797), zwaną dalej: „ustawa o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym”, wprowadzono do obowiązujących przepisów szereg uproszczeń. Powyższe wprowadzały między innymi możliwość zastosowania jednolitej wysokości należności (tzw. „wirtualnej diety”) niepodlegającej oskładkowaniu (60 euro) i opodatkowaniu (20 euro) za każdy dzień pobytu kierowcy za granicą oraz określały wyłączenia od przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne kierowcy wykonującego międzynarodowy transport drogowy.

Zmiany, które weszły w życie 19 sierpnia 2023 r., wprowadziły bardziej preferencyjne rozwiązania dla branży transportu drogowego – jednolite i wyższe stawki odliczeń od składek ZUS i podatku PIT, co w sposób znaczący uprościło obsługę administracyjną rozliczania kierowców w przedsiębiorstwach transportowych, a w konsekwencji doprowadziło do zmniejszenia kosztów z nią związanych.

Należy podkreślić, że na mocy ustawy o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym branża transportu drogowego uzyskała znacznie szersze uprawnienia i ulgi w zakresie ubezpieczeń społecznych, niż jakkolwiek inna branża czy grupa przedsiębiorców.

Niemniej w odpowiedzi na apele branży transportu drogowego w tut. ministerstwie została opracowana propozycja przepisów epizodycznych, która przewidywała czasowe obniżenie dolnej granicy odliczeń od przychodu kierowcy wymiaru składek na jego ubezpieczenia społeczne, z wynagrodzenia przeciętnego do minimalnego.

Przedstawiona propozycja stanowiła wyważony kompromis, który pozwoliłby z jednej strony wesprzeć polskich przewoźników drogowych, jednocześnie zapewniając

odpowiednią ochronę socjalną kierowcom-pracownikom zatrudnionym w polskich firmach transportowych, pozostawiając na dotychczasowym poziomie świadczenia chorobowe i macierzyńskie.

Ww. rozwiązanie znalazło się w projekcie ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (UD18), niemniej nie uzyskało ono stosownej zgody m.in. resortu pracy, który wskazując na nieuzasadnione faworyzujące traktowanie branży transportu drogowego jednocześnie podkreślił negatywny wpływ okresowego obniżenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne (ubezpieczenie emerytalne i rentowe) na wysokość wypłacanych pracownikom w przyszłości świadczeń emerytalnych lub rentowych.

Ostatecznie w dniu 17 lipca br. na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów, w związku z uwagami m.in. wspomnianego resortu pracy zdecydowano, że Minister Infrastruktury wyłączy z projektu regulacje dotyczące ubezpieczeń społecznych kierowców.

Niezależnie od powyższego pragnę zapewnić, że zasady wynagradzania kierowców są jednym z głównych tematów dialogu Ministerstwa Infrastruktury z przedstawicielami organizacji reprezentujących pracobiorców oraz pracodawców w sektorze transportu drogowego. W przypadku wypracowania rozwiązań możliwych do zaakceptowania przez obie strony partnerów społecznych, resort infrastruktury deklaruje gotowość do podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej, która w jak największym stopniu będzie realizowała oczekiwania i postulaty zgłaszane przez całą branżę transportu drogowego.

*Łączę wyrazy szacunku,*

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

**Stanisław Bukowiec**

Sekretarz Stanu