



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DTD-1.054.7.2025

Warszawa, 30 kwietnia 2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 13170 Pana Jarosława Wałęsy, Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, **w sprawie skutków wprowadzenia Pakietu Mobilności dla kierowców zawodowych**, uprzejmie przekazuję poniższe informacje.

Odnosząc się do pytania dotyczącego wpływu zmian wynikających z Pakietu Mobilności na wynagrodzenia polskich kierowców wykonujących międzynarodowy transport drogowy, warto zaznaczyć, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców¹ („ustawa o czasie pracy kierowców”) do 2 lutego 2022 r. kierowcy w Polsce byli uznawani za pracowników będących w podróży służbowej, (autonomicznej od podróży służbowej w rozumieniu przepisów Kodeksu Pracy²), a ich wynagrodzenie składało się z:

- wynagrodzenia zasadniczego (ok. 30% całej pensji) oraz
- nieopodatkowanych i nieoskładkowanych diet i ryczałtów za nocleg w kabinie pojazdu (ok. 70% pensji).

Potrzeba zmian wynikała z konieczności wdrożenia przepisów Pakietu Mobilności oraz dostosowania systemu wynagrodzeń kierowców do wymogów unijnych przepisów o delegowaniu pracowników³, które wprowadzały zasadę, w myśl której pracownikom

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 220, z 2025 r. poz. 1661

² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, 807, 1423, 1661, z 2026 r. poz. 25)

³ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1, z późn. zm.) („dyrektywa 96/71/WE”)

delegowanym wypłacana jest „ta sama płaca (brutto) za tę samą pracę w tym samym miejscu”.

Zgodnie z przepisami znowelizowanej dyrektywy 96/71/WE, kosztów związanych z podróżą służbową nie wlicza się do wymaganego wynagrodzenia brutto pracowników delegowanych. W związku z powyższym, po analizach ww. przepisów przeprowadzonych w Ministerstwie Infrastruktury w związku z implementacją przepisów Pakietu Mobilności do polskiego porządku prawnego, uznano, że dalsze utrzymywanie systemu opartego na podróży służbowej, dla kierowców wykonujących przewozy międzynarodowe, stanowiłoby dodatkowe obciążenie dla polskich przedsiębiorców⁴.

Zmiana zasad wynagradzania kierowców w międzynarodowym transporcie drogowym, wprowadzona ustawą z dnia 26 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, ustawy o czasie pracy kierowców oraz niektórych innych ustaw⁵, polegała na zrównaniu sytuacji kierowców w transporcie międzynarodowym z innymi polskimi pracownikami zatrudnionymi u polskiego pracodawcy a wykonującymi swoją pracę poza granicami kraju. Wprowadzone rozwiązanie polegało na obniżeniu podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne o kwotę diety, za każdy dzień pobytu kierowcy za granicą, nie niżej jednak niż do wysokości prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁶.

Według przedstawicieli przewoźników transportu drogowego, wprowadzone ulgi i uproszczenia w systemie wynagradzania kierowców, które miały zminimalizować skokowy wzrost kosztów pracy po 2022 r., były wciąż niewystarczające i nie pokrywały zwiększonych kosztów związanych z pracą kierowcy poza granicami Polski.

Resort infrastruktury wychodząc naprzeciw licznym postulatom branży, po przeprowadzeniu analizy skutków wprowadzonych zmian, zdecydował się na wprowadzenie kolejnej nowelizacji przepisów krajowych, mającej osłabić negatywne skutki Pakietu Mobilności. W wyniku powyższego, ustawą z dnia 28 lipca 2023 r.

⁴ zgodnie z art. 3 dyrektywy 96/71/WE 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 „dotatki 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 (...)” Do 2022 r. w transporcie międzynarodowym wynagrodzenie brutto mogło być równe z polską płacą minimalną (pozostałą część mogły stanowić nieopodatkowane i nieoskładkowane diety i ryczałty), a po 2022 r. kwota brutto musi być taka, jaką otrzymują kierowcy zatrudnieni w tym państwie, do którego kierowca jest delegowany.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 209

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.

o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym⁷, wprowadzone zostały przepisy, które ujednoliciły stawkę tzw. „wirtualnej diety” do 60 euro za każdy dzień pobytu za granicą oraz zwalniały z opodatkowania i oskładkowania część kosztów ponoszonych przez kierowców w związku z wykonywaniem zadań służbowych poza granicami kraju. Również i te rozwiązania, według przewoźników okazały się niewystarczające.

W odpowiedzi na postulaty branży, Ministerstwo Infrastruktury przygotowało propozycje kolejnych rozwiązań, tym razem zakładające czasowe zmniejszenie obciążeń z tytułu odprowadzanych składek na ubezpieczenia społeczne dla kierowców wykonujących międzynarodowy transport drogowy. Propozycja przepisów została opublikowana w projekcie ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym (UD18) i zakładała wprowadzenie przepisów epizodycznych polegających na pozostawieniu zasady, zgodnie z którą do podstawy wymiaru składki ZUS nie wchodzi kwota stanowiąca równowartość 60 euro za każdy dzień pobytu za granicą, z zastrzeżeniem, że tak ustalony miesięczny przychód kierowcy nie może być niższy od kwoty *minimalnego wynagrodzenia*, zamiast obowiązującego – przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia.

Zmiana ta nie uzyskała zgody Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Finansów i nie została przyjęta przez Stały Komitet Rady Ministrów, którego posiedzenie odbyło się 17 lipca 2025 r. Niemniej, Komitet zdecydował, iż powyższe kwestie pozostaną przedmiotem dodatkowych uzgodnień pomiędzy Ministrem Infrastruktury, a Ministrem Finansów, Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministrem Zdrowia, Ministrem do spraw Unii Europejskiej, Prezesem Rządowego Centrum Legislacji oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W wyniku prowadzonych prac, 6 marca 2026 r. resort infrastruktury w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym (UD 18), skierował do ponownych uzgodnień i konsultacji nową propozycję zmian do ustawy o czasie pracy kierowców. Propozycja zakłada zwiększenie z 60 euro do 90 euro równowartości kwoty, za każdy dzień pobytu za granicą, która nie wchodzi w skład przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne dla kierowców wykonujących zadania służbowe w ramach międzynarodowych przewozów drogowych, których miesięczny przychód jest wyższy niż przeciętne wynagrodzenie. Podwyższenie kwoty zwolnienia nie wpłynie na wysokość wynagrodzenia jaki otrzymują kierowcy ani na wysokość innych świadczeń socjalnych. Aktualnie analizowane są uwagi do projektu zgłoszone w ramach konsultacji i uzgodnień.

Odnosząc się do pytania dotyczącego **wprowadzenia rozwiązań umożliwiających zawodowym kierowcom wcześniejsze przechodzenie na emeryturę ze względu na szczególnie charakter i uciążliwość tej pracy**, resort infrastruktury zwrócił się o stanowisko do resortu pracy.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1523.

W stanowisku z 2 grudnia 2025 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazał na brak przesłanek, aby modyfikować obowiązujące regulacje w zakresie uprawnień emerytalnych związanych z wykonywaniem pracy kierowców zawodowych argumentując powyższe, że:

„(...) Podstawowym założeniem ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych⁸, której przepisy obowiązują od 1 stycznia 2009 r. jest zasada, iż emerytury pomostowe przysługują wyłącznie osobom wykonującym rodzaje prac ściśle odpowiadające zamieszczonym w ustawie definicjom oraz te, które zostały wymienione w załącznikach do tego aktu.

Należy podkreślić, że o wyselekcjonowaniu przez ekspertów medycyny i ochrony pracy rodzajów prac, których wykonywanie uprawnia do emerytury pomostowej zadecydowały nie dotychczasowe wykazy prac, stanowiące załączniki do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze⁹, lecz nowo określone kryteria medyczne oraz kryteria związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, zawarte w art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych.

Ze wspomnianych przepisów wynika, że przesłanki, które zadecydowały o zaliczeniu rodzajów prac do kategorii prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze określało kryterium zmniejszającej się wraz z wiekiem możliwości ich wykonywania, spowodowanej malejącą wydolnością psychofizyczną pracownika. Dotyczy to prac, których charakter determinowany jest działaniem sił natury, procesami technologicznymi lub wiąże się ze szczególnymi wymaganiami, którym osoby starsze mogłyby z uwagi na swój wiek nie sprostać, a wykorzystując dostępne obecnie środki profilaktyki technicznej, organizacyjnej i medycznej nie sposób ograniczyć spowodowanych ich wykonywaniem zagrożeń dla życia lub zdrowia pracowników. Ustawa o emeryturach pomostowych nie dotyczy natomiast pracy w warunkach określonych przez oddziaływanie:

- *szkodliwych czynników środowiska pracy, takich jak substancje chemiczne, hałas, wibracje itp., które są regulowane w przepisach prawa pracy,*
- *czynników niebezpiecznych, które nie stawiają przed pracownikami wymagań przekraczających poziom ich możliwości ograniczony w wyniku starzenia.*

Trzeba podkreślić, że wśród prac wykonywanych przez kierowców, uprawniających do emerytury pomostowej, znalazły się jedynie (jako prace spełniające kryteria pracy o szczególnym charakterze) prace wymienione w pkt 8 – 10 w zał. nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych, tj.:

- *praca kierowców autobusów, trolejbusów oraz motorniczych tramwajów w transporcie publicznym;*

⁸ Dz. U. z 2024 r., poz. 1696, z późn. zm., dalej powoływanej jako: „ustaw o emeryturach pomostowych”.

⁹ Dz. U. z 1983 r. Nr 8, poz. 43, z późn. zm., dalej powoływanego jako „rozporządzenie RM z 1983 r.”.

- praca kierowców pojazdów uprzywilejowanych;
- praca kierowców pojazdów przewożących towary niebezpieczne, które wymagają oznakowania pojazdu tablicą ostrzegawczą barwy pomarańczowej, zgodnie z przepisami Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie 30 września 1957 r.

Pozostałe prace wykonywane przez kierowców nie mogą uprawniać do emerytury pomostowej, ponieważ nie spełniają ani kryteriów prac w szczególnych warunkach, ani kryteriów prac o szczególnym charakterze, przyjętych w art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych.

Trzeba podkreślić, że przyjęte rozwiązania dotyczące uprawnień do emerytur pomostowych kierowców są zgodne z zasadami zawartymi w Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 listopada 2010 r. sygn. akt K 27/09 (Dz. Nr 233, poz. 1533) orzekł, że załącznik nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych w zw. z jej art. 3 ust. 3, w zakresie w jakim nie uwzględnia w wykazie prac o szczególnym charakterze pracy kierowców samochodów ciężarowych, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji (tj. zasadą równości wobec prawa). Z kolei w wyroku z dnia 3 marca 2011 r. sygn. akt K 23/09 (Dz. Nr 54, poz. 285) Trybunał przesądził, że art. 3 ust. 1-3 do ustawy o emeryturach pomostowych oraz załączniki 1 i 2 do tej ustawy, w zakresie, w jakim pomijają, jako przesłankę uzyskania emerytury pomostowej, m.in. pracę kierowców samochodów ciężarowych, zgodne są z art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niego zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw słusznie nabytych.

Należy przy tym zaznaczyć, że z uwagi na ochronę interesów osób ubezpieczonych (w tym także kierowców zawodowych), które wykonywały do 31 grudnia 2008 r. pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, w ustawie o emeryturach pomostowych przewidziano instytucję rekompensat. Osoby, które przed 1 stycznia 2009 r. przez okres co najmniej 15 lat wykonywały pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁰⁾, mogą wystąpić – w chwili składania wniosku o emeryturę po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego – o ustalenie rekompensaty. Dotyczy to również osób, które w ww. okresie wykonywały prace określone w poz. 2-3 działu VIII wykazu A, stanowiącego załącznik do rozporządzenia RM z 1983 r., tj. m.in. prace motorniczych i kierowców: samochodów ciężarowych o dopuszczalnym ciężarze całkowitym powyżej 3,5 tony; specjalizowanych, specjalistycznych (specjalnych); pojazdów członowych i ciągników samochodowych balastowych; autobusów o liczbie miejsc powyżej 15; samochodów uprzywilejowanych w ruchu ~~rozumieniu przepisów o ruchu na~~ drogach publicznych; trolejbusów; tramwajów.

¹⁰⁾Dz.U. z 2024 r. poz. 1631), z późn. zm., dalej powoływanej jako: „ustawa emerytalna”.

Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych, rekompensata to odszkodowanie za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze dla osób, które nie mają ustalonego decyzją prawomocną prawa do emerytury pomostowej. Art. 21 doprecyzowuje, że rekompensata przysługuje ubezpieczonemu, jeżeli ma on okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej, wynoszący co najmniej 15 lat przed 1 stycznia 2009 r. i nie ma ustalonego decyzją prawomocną prawa do emerytury na podstawie przepisów ustawy emerytalnej lub przepisów odrębnych.

Rekompensata przyznawana jest w formie dodatku do kapitału początkowego, o którym mowa w art. 173 i art. 174 ustawy emerytalnej.”

Łączę wyrazy szacunku

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu