

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania projektowanej ustawy

Potrzeba wydania projektowanej *ustawy o delegowaniu kierowców w sektorze transportu drogowego* wynika z konieczności wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1057 z dnia 15 lipca 2020 r. ustanawiającej przepisy szczególne w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego oraz zmieniającej dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania przepisów oraz rozporządzenie (UE) nr 1024/2012* (Dz. Urz. UE L 249 z 31.07.2020, str. 49), zwanej dalej „wdrażaną dyrektywą”. Dyrektywa ta stanowi jeden z elementów tzw. pakietu mobilności, w skład którego wchodzi także:

1) *rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym* (Dz. Urz. UE L 249 z 31.07.2020, str. 17) oraz

2) *rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1054 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów* (Dz. Urz. UE L 249 z 31.07.2020, str. 1).

Pakiet mobilności został wydany przede wszystkim w celu udoskonalenia, uporządkowania i harmonizacji przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie transportu drogowego, w tym w celu ułatwienia poprawy warunków pracy kierowców i warunków prowadzenia działalności przedsiębiorstw transportowych, które mają podstawowe znaczenie dla utworzenia bezpiecznego, efektywnego i społecznie odpowiedzialnego sektora transportu drogowego, w którym zostanie zapewniona niedyskryminacja i który będzie przyciągać wykwalifikowanych pracowników.

Natomiast szczegółowym celem wdrażanej dyrektywy (motyw 1) jest utworzenie bezpiecznego, efektywnego i społecznie odpowiedzialnego sektora transportu drogowego, zapewnienie, z jednej strony, odpowiednich warunków pracy i ochrony socjalnej kierowcom oraz, z drugiej strony, odpowiednich warunków do prowadzenia działalności gospodarczej i uczciwej konkurencji przewoźnikom drogowym – w warunkach wysokiego stopnia mobilności siły roboczej w sektorze transportu drogowego i potrzeby zapewnienia równowagi między swobodą świadczenia usług transgranicznych przez przewoźników, swobodnym przepływem towarów, odpowiednimi warunkami pracy i ochroną socjalną kierowców.

Projektowana ustawa w zakresie swojej regulacji dokonuje implementacji przede wszystkim przepisów dotyczących delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego (art. 1 wdrażanej dyrektywy).

Implementacja wdrażanej dyrektywy do krajowego porządku prawnego, zgodnie z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy, powinna nastąpić nie później niż z dniem 2 lutego 2022 r.

Kwestie objęte projektowaną ustawą nie były dotychczas uregulowane w obowiązujących przepisach. Należy jednakże zwrócić uwagę na przepisy pokrewne, zawarte w ustawie z *dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1140). Jakkolwiek przepisy tej ustawy częściowo regulują kwestie zbliżone do normowanych niniejszym projektem, z uwagi na istotne odrębności między tymi regulacjami została podjęta decyzja o opracowaniu projektu odrębnej ustawy implementującej wdrażaną dyrektywę. Przepisy *ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług* będą miały zastosowanie do stanów faktycznych i prawnych regulowanych niniejszym projektem w ograniczonym zakresie.

II. Informacje szczegółowe

Przepisy ogólne projektowanej ustawy zostały określone w art. 1–6 i mają na celu przede wszystkim ustalenie zakresu zastosowania przepisów tej ustawy oraz siatki terminologicznej, którą projekt się posługuje.

Zakres przedmiotowy projektowanej regulacji obejmuje w szczególności zasady delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontroli przestrzegania przepisów dotyczących tego delegowania (w tym w ramach kontroli drogowej), realizacji obowiązków informacyjnych związanych z delegowaniem kierowców, współpracy między Inspekcją Transportu Drogowego i Państwową Inspekcją Pracy w zakresie ww. kontroli, współpracy z właściwymi organami innych państw członkowskich dotyczącej delegowania kierowców w zakresie regulowanym projektowaną ustawą, a także zasady postępowania w sprawach dotyczących wniosków o powiadomienie o decyzji w sprawie nałożenia na przewoźnika drogowego delegującego kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i z tego terytorium administracyjnej kary pieniężnej lub grzywny administracyjnej oraz o egzekucję takiej kary lub grzywny.

W celu uściślenia zakresu zastosowania projektowanych przepisów projektowana ustawa implementuje do krajowego porządku prawnego szereg wyłączeń przedmiotowych i podmiotowych od stosowania wprowadzanych regulacji (art. 1 ust. 3–6 wdrażanej dyrektywy). W tym kontekście w szczególności wskazuje się, że przepisy projektowanej ustawy nie będą stosowane do kierowców delegowanych:

- 1) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
 - a) do pracy w oddziale lub przedsiębiorstwie należącym do grupy przedsiębiorstw, do której należy pracodawca delegujący kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) przez podmiot będący agencją pracy tymczasowej albo agencją wynajmującą personel, który skierował kierowcę do pracodawcy użytkownika,
 - c) z państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- 2) z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
 - a) do pracy w oddziale lub przedsiębiorstwie należącym do grupy przedsiębiorstw, do której należy pracodawca delegujący kierowcę z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) przez podmiot będący agencją pracy tymczasowej,
 - c) na terytorium państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

Zakres zastosowania projektowanej ustawy jest ponadto doprecyzowany przez wskazanie wyłączeń niektórych rodzajów przewozu drogowego. W konsekwencji za kierowcę delegowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie się uważać m.in. kierowcy, który:

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

Ponadto do wyżej wymienionych kategorii kierowców delegowanych, w ograniczonym zakresie, będą miały zastosowanie także przepisy *ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług*. Nie ma bowiem potrzeby, aby

w tym zakresie powielać w projekcie analogiczne rozwiązania, które już obowiązują na gruncie pokrewnej regulacji ustawowej.

Ponadto projektodawca określił zakres znaczeniowy poszczególnych, najistotniejszych pojęć, jakimi posługuje się projektowana ustawa (w tzw. słowniczku terminów ustawowych), co służyć ma precyzyjnemu ustaleniu zakresu zastosowania przepisów projektu. Za najistotniejsze w tym kontekście należy uznać wprowadzenie takich pojęć, jak przewoźnik drogowy, przewoźnik drogowy delegujący kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przewoźnik drogowy delegujący kierowcę z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przewoźnik drogowy z państwa trzeciego delegujący kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kierowca delegowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kierowca delegowany z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kierowca delegowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z państwa trzeciego oraz państwo trzecie. Wyodrębnienie na gruncie projektowanych przepisów powyższych kategorii wynika z konieczności precyzyjnego odróżnienia różnych rodzajów delegowania kierowców w transporcie drogowym w zależności od państwa, w którym zaczyna się i kończy przewóz (w Rzeczypospolitej Polskiej, w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej albo w państwie innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej oraz inne niż państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)).

Dodatkowo w projekcie dokonuje się uściślenia zakresu znaczeniowego poszczególnych rodzajów przewozu drogowego takich, jak przewóz dwustronny rzeczy, przewóz dwustronny osób, przejazd tranzytem, przewóz kabotażowy, czy transport kombinowany. Nie we wszystkich bowiem przypadkach przepisy projektowanej ustawy będą miały zastosowanie.

Rozdział 2 projektu ma na celu zapewnienie ochrony kierowców delegowanych w sektorze transportu drogowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przez określenie warunków zatrudnienia tych kierowców. W projekcie przewiduje się, że przewoźnik drogowy delegujący kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia takiemu kierowcy warunki zatrudnienia przewidziane w art. 4-4b *ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług*.

Analogiczna potrzeba zapewnienia odpowiednich warunków zatrudnienia odnosi się do kierowców delegowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z państwa trzeciego. Zgodnie z projektem również w tym przypadku konieczne będzie zapewnienie tym kierowcom warunków zatrudnienia, o których mowa w wyżej wymienionej ustawie, z zastrzeżeniem art. 139a ust. 3 *ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2354 oraz z 2022 r. poz. 91 i 583) dotyczącego minimalnego wynagrodzenia cudzoziemca.

W przepisach rozdziału 3 przewiduje się, że podstawowym obowiązkiem przewoźnika drogowego delegującego kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie (poza zapewnieniem delegowanemu kierowcy odpowiednich warunków zatrudnienia) zgłoszenie delegowania tego kierowcy najpóźniej w momencie rozpoczęcia delegowania, przy użyciu interfejsu publicznego połączonego z systemem wymiany informacji na rynku wewnętrznym, o którym mowa w *rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylającym decyzję Komisji 2008/49/WE* (Dz. Urz. UE L 316 z 14.11.2012, str. 1), zwanym dalej „systemem IMI”. System IMI służy ułatwieniu współpracy administracyjnej i pomocy udzielanej sobie wzajemnie przez organy publiczne państw członkowskich, a przez to usprawnieniu funkcjonowania jednolitego rynku. Administratorem systemu IMI jest Komisja Europejska. Przekaz danych w IMI podlega systemowi ochrony ustanowionemu przez prawo unijne i wdrażające akty prawa krajowego.

Biorąc pod uwagę powyższe, przy użyciu interfejsu publicznego połączonego z systemem IMI przewoźnik drogowy delegujący kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie składał zgłoszenie delegowania kierowcy najpóźniej w momencie rozpoczęcia delegowania, a zakres informacji zawieranych w takim zgłoszeniu został określony w art. 9 ust. 2 projektowanej ustawy.

Dodatkowym obowiązkiem ww. przewoźnika będzie zapewnienie, aby kierowca podczas delegowania dysponował określonymi dokumentami w postaci papierowej lub elektronicznej – co będzie pozwalać na kontrolę przestrzegania wymogów wprowadzanych projektowaną ustawą w trakcie kontroli drogowej.

W celu kontroli, zgodnie z propozycją wyrażoną w art. 9 ust. 5 projektu, przewoźnik drogowy delegujący kierowcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma na bieżąco aktualizować zgłoszenia delegowania w interfejsie publicznym systemem IMI.

Przepisy rozdziału 4 projektowanej ustawy określają odpowiednie obowiązki przewoźników drogowych z państw trzecich delegujących kierowców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz obowiązki delegowanych kierowców. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 1 ust. 10 wdrażanej dyrektywy przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwie niebędącym państwem członkowskim nie mogą być traktowane w sposób bardziej uprzywilejowany niż przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwie członkowskim, w tym w trakcie wykonywania przewozów na podstawie umów dwustronnych lub wielostronnych przyznających dostęp do rynku unijnego lub jego części. Projektowana ustawa respektuje tę zasadę. W projektowanych przepisach uwzględniono zróżnicowanie warunków technicznych, w jakich funkcjonują przewoźnicy z państw trzecich, a także przewidywany w najbliższym czasie brak dostępu tych przewoźników do systemu IMI. Zgłoszenia delegowania będą bowiem składane za pośrednictwem udostępnionego formularza elektronicznego, a każdorazowo, przed rozpoczęciem przewozu drogowego, potwierdzenie delegowania kierowcy przewoźnik będzie sporządzał w postaci papierowej.

Przepisy rozdziału 5 projektowanej ustawy w szczególności określają zakres obowiązków organów przeprowadzających kontrolę delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego. Wskazują one m.in. sposób przeprowadzania kontroli na drodze oraz zakres tej kontroli. Do przeprowadzania przedmiotowej kontroli projektowana ustawa upoważnia Inspekcję Transportu Drogowego, a w odpowiednim zakresie włączana w nią będzie również Państwowa Inspekcja Pracy – w szczególności w przypadku gdy podczas kontroli drogowej, kierowca nie okaże kopii zgłoszenia delegowania albo potwierdzenia zgłoszenia. Państwowa Inspekcja Pracy będzie także kontrolować warunki zatrudnienia delegowanych kierowców.

Do przyjmowania wniosków o wzajemną pomoc w sprawach dotyczących kontroli warunków zatrudnienia kierowców delegowanych od organów innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego projektowana ustawa upoważnia Państwową Inspekcję Pracy (rozdział 6 projektu).

W celu należytego i skutecznego egzekwowania przepisów projektowanej ustawy konieczne jest określenie odpowiednich sankcji nakładanych przez organy państwowe w przypadku naruszenia poszczególnych regulacji tej ustawy. Kwestie te zostały określone w przepisach rozdziału 7 projektowanej ustawy. W tym kontekście zauważyć należy, że projektowane przepisy wprost wskazują, że wpływy z kar nałożonych przez Państwową Inspekcję Pracy stanowią dochód budżetu państwa. Ustanowienie analogicznej regulacji w stosunku do wpływów z kar nakładanych przez Inspekcję Transportu Drogowego jest natomiast zbędne, gdyż wynika ona już z art. 56 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym* w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą. Regulacja ta przewiduje, że inspektor Inspekcji Transportu Drogowego będzie miał prawo do nakładania i pobierania kar pieniężnych oraz grzywien w drodze mandatów karnych również zgodnie z przepisami projektowanej ustawy, zaś wpływy z tych kar będą stanowiły wpływy Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, o którym mowa w *ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 717, z późn. zm.) (art. 56 ust. 4 w związku z ust. 1 pkt 8 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym* w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą).

W rozdziale 8 zawarto przepisy zmieniające inne akty ustawowe związane z koniecznością dostosowania obecnie obowiązujących regulacji do projektowanej ustawy.

Zmiany mają charakter wynikowy i wprowadzane są w zakresie *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*, *ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy* oraz *ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług*.

Termin wejścia w życie projektowanej ustawy został określony po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, zgodnie z projektowanym art. 42. Ostateczny termin implementacji wynikający z brzmienia art. 9 ust. 1 wdrażanej dyrektywy został określony na dzień 2 lutego 2022 r. Natomiast projektowany termin wejścia w życie jest podyktowany potrzebą zapewnienia prawidłowego i rzetelnego przebiegu prac legislacyjnych nad regulacją skomplikowanych stosunków prawnych w dziedzinie transportu drogowego. Jednocześnie wymaga tego ważny interes państwa.

III. Pozostałe informacje

Niniejszy projekt powstał w oparciu o wyniki prac i konsultacji prowadzonych w ramach Zespołu do spraw opracowania regulacji dotyczącej delegowania kierowców utworzonego zarządzeniem nr 75 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2021 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw opracowania regulacji dotyczącej delegowania kierowców.

W opinii projektodawcy projektowana ustawa nie jest sprzeczna z przepisami prawa Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie wymaga notyfikacji w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projektowana ustawa nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji lub uzgodnienia, o których mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projektowana ustawa zostanie udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Z uwagi na fakt, że wydanie projektowanej ustawy jest związane z koniecznością implementacji do polskiego porządku prawnego przepisów Unii Europejskiej, nie ma możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą środków innych niż legislacyjne.