



RAPORT

# Ride-hailing: pośrednictwo w przewozach osobowych – polska reforma



- 03** Wstęp
- 04** Podsumowanie
- 06** Ride-hailing: historia, modele biznesowe, stan rynku
- 10** Bolączki trapiące rynek platform ride-hailingowych
- 12** Reakcja regulacyjna
- 13** Zarys regulacji prawnych w wybranych państwach europejskich
- 14** Samoregulacja platform ride-hailingowych
- 16** Aktualny stan prawny w Polsce
- 18** Projektowane zmiany legislacyjne
- 20** Ocena projektu reformy przewozów osobowych oraz rekomendacje



**INSTYTUT  
JAGIELLOŃSKI**

ul. Marszałkowska 84/92, lok. 115  
00-514 Warszawa  
biuro@jagiellonski.pl

Oprawa graficzna, skład, łamanie:



**Polot Studio**  
www.polotstudio.pl

#### **Autorzy:**

**dr Emanuel Wanat**  
Ekspert Instytutu Jagiellońskiego ds. nowych technologii

**Kamil Moskwik**  
Członek zarządu, Dyrektor Wykonawczy  
Instytutu Jagiellońskiego

**Klaudia Radwańska**  
Adwokatka specjalizująca się w kontraktach IT i doradztwie na  
rzecz sektora e-commerce. Współpracuje z kancelarią WKB

**Stanisław Wasilewski**  
Prawnik specjalizujący się w prawie IT i nowych technologii.  
Współpracuje z kancelarią WKB

# 1. Wstęp

XXI wiek przyniósł rewolucję technologiczną, która wywołała długotrwałe, wręcz strukturalne zmiany dla wielu gałęzi światowej gospodarki. Rozpowszechnienie smartfonów i tanich pakietów mobilnego Internetu, upowszechnienie nawigacji GPS przy użyciu map mobilnych, rozwój kolejnych systemów elektronicznych płatności bezgotówkowych i generalna ewolucja globalnego społeczeństwa w społeczeństwo informacyjne otworzyły drogę dla nowych modeli biznesowych. Dyskusję ekonomiczną zdominowały platformy handlowe wykorzystujące innowacje technologiczne, efekt skali i marketing, aby odmienić tradycyjne sektory, jak hotelarstwo (Booking.com, Airbnb), najem komercyjny (WeWork), handel (eBay, Allegro), usługi fizyczne (Fixly) czy tytułowy przewóz osób (Bolt, Lyft, Uber).

Pomimo wielu kontrowersji platformy handlowe podbiły serca użytkowników i powoli zdominowały swoją konkurencję, oferując usługi wyższej jakości, tańsze, pewniejsze (np. poprzez system ocen ofert) oraz dostępne dla osób, które dotychczas nie mogły sobie na nie pozwolić czy to ze względu na koszt czy np. niedostępność w danym regionie geograficznym. W tym sensie zwiększają więc popyt i przyczyniają się do rozwoju gospodarczego, pozwalając na komercjalizację dotychczas niewykorzystanych zasobów w ramach tzw. „ekonomii współdzielenia” (np. – puste mieszkania i domy wynajmowane przez Airbnb i Booking) i kreując nowe miejsca pracy.

Według badań Unii Europejskiej z 2021 roku aż 89% osób, które korzystały z najmów krótkoterminowych poprzez platformy handlowe uważa to za pozytywne doświadczenie, które rekomendowałyby innym; 63% uważa, że dzięki platformom uzyskały lepsze ceny, a 49% - lepsze lokum<sup>1</sup>. Podobne wnioski można odnieść do innych sektorów, w tym także przewozów osobowych. Platformy pośredniczące zrewolucjonizowały rynek między innymi dlatego, że wykorzystując technologię GPS i nawigację map mobilnych umożliwiły ustalanie optymalnej trasy i wyliczenie ceny usługi z góry, dzięki czemu pasażer zawniasza wiedzę ile zapłaci i nie jest zaskakiwany ostateczną ceną. Ma przy tym możliwość bardzo prostego zamówienia przejazdu z wykorzystaniem aplikacji, nie jest więc zdany na łaskę dyspozytora czy łut szczęścia przy łapaniu taxi na ulicy. Z drugiej strony kierowca korzysta na bezpieczeństwie przejazdu – zna (lub mógłby poznać w razie jakiegoś zdarzenia) tożsamość pasażera i ma pewność otrzymania zapłaty, ponieważ platformy rozliczają się przy użyciu środków bezgotówkowych, blokując opłatę „na karcie” pasażera; kierowcy mogą więc zapomnieć o konieczności wożenia ze sobą gotówki.

Sukces platform handlowych, w tym pośredników w przewozach osobowych, nie obył się jednak bez wpływu na tradycyjny model rynku. Taksówkarze, którzy zyskali potężną konkurencję, zaczęli naciskać lokalne władze na zakaz przewozów. Media donosiły o kolejnych protestach taksówkarzy, ale też o zagrożeniach dla bezpieczeństwa pasażerów, czy warunkach pracy osób świadczących usługi w ramach platform (tzw. gig workers). Te czynniki postawiły platformy przewozowe na kursie kolizyjnym z regulatorami. Po wyroku TSUE w sprawie Uber Systems Spain stało się jasne, że kwestią czasu będzie regulacja pośrednictwa w przewozach na szczeblu krajowym. Kolejne państwa wdrożyły prace nad ustawami mającymi narzucić ramy prawne na działalność platform.

W Polsce pośrednictwo w przewozach osobowych regulowane jest już od 2019 r., gdy ustawodawca objął platformy ride-hailingowe regulacją przewozów osobowych. Ostatnio podjęto jednak dalsze prace, koncentrujące się przede wszystkim na kwestiach bezpieczeństwa i większej kontroli nad kierowcami wykonującymi przewóz. Projekt rządowy w tym zakresie wpłynął do sejmu 2 marca 2023 i został skierowany do I czytania w komisjach. W niniejszym raporcie przedstawiamy ocenę tej regulacji, ze szczególnym uwzględnieniem czynników ekonomicznych i społecznych, które powinny być brane pod uwagę przy formułowaniu reformy.

## 2. Podsumowanie

- Platformy ride-hailingowe zaspokajają bardzo ważną potrzebę społeczną związaną z przemieszczaniem się i uzupełniają transport publiczny. Wykorzystując innowacyjną technologię, nowy model biznesowy i efekt skali, umożliwiły znaczne obniżenie kosztu usług przewozu, zapewniając dostęp osobom, które dotychczas nie mogły sobie na nie pozwolić. Zwiększyły jednocześnie poziom zaufania pomiędzy kierowcą a pasażerem (poprzez ustalanie cen za przejazd z góry) i zwiększyły ich bezpieczeństwo (poprzez wprowadzenie rozliczeń bezgotówkowych). Dzięki temu doprowadziły do wzrostu popularności tej formy transportu, zwiększając jej dostępność i generując nowe miejsca pracy.
- Ride-hailing w Polsce wpisuje się w ogólny trend, szczególnie dostrzegalny w większych miastach, rozwijającej się współdzielonej mobilności. W 2022 roku za pośrednictwem platform ride-hailingowych zrealizowano w Polsce około 112 mln przejazdów, liczba aktywnych użytkowników aplikacji sięgnęła 18,6 mln<sup>2</sup>, a wartość rynku wyniosła 2,5 mld zł<sup>3</sup>. Eksperti prognozują, że w 2025 roku wartość usług w modelu przewozów aplikacyjnych wyniesie około 4,7 mld zł, a przychody pośredniczących platform aplikacyjnych przekroczą 886,5 mln zł<sup>4</sup>. Znaczenie platform dla gospodarki jest więc oczywiste.
- Ride-hailing nie jest wolny od problemów, a te – wraz z rozwojem sektora – stały się ostatnio coraz bardziej widoczne. Podkreślić jednak należy, że te problemy nie mają charakteru systemowego, strukturalnego; wynikają raczej ze szczególnie nieakceptowalnego zachowania wąskiej grupy jednostek, które rzutują na cały system i zagrażają poczuciu bezpieczeństwa ogółu pasażerów. Słusznie jednak polski ustawodawca zaczął poszukiwać możliwych rozwiązań tego problemu, kierując się tak dobrem społeczeństwa, jak i samego sektora. Warto podkreślić, że czołowe platformy ride-hailingowe już od dłuższego czasu w ramach samoregulacji stosowały mechanizmy zapewniające najwyższy poziom bezpieczeństwa. Brakowało jednak rozwiązań systemowych, narzucających pewne standardy na wszystkich uczestników rynku. Problem polega bowiem na tym, że zaniedbania któregośkolwiek uczestnika rynku mogą negatywnie wpłynąć na postrzeganie całego modelu biznesowego pośrednictwa w opinii społecznej. Zagrażałoby to dalszemu rozwojowi przewozów osobowych w kraju, którego zasadniczym motorem napędowym były właśnie platformy.
- Obecnie przedmiotem prac legislacyjnych jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (w tym ustawy o transporcie drogowym) („Projekt”), który 17 kwietnia został przyjęty przez sejm z poprawkami, zaś 11 maja po wniesieniu kolejnych poprawek przyjął go senat. Projekt czeka jeszcze na ponowne zatwierdzenie przez sejm oraz podpis prezydenta. Z ważniejszych zmian, Projekt nakłada na platformy obowiązek 2-stopniowej weryfikacji kierowców (przed rozpoczęciem współpracy i w trakcie realizacji zlecenia), zaostrza wymogi uzyskania licencji na przewóz, umożliwia platformom wymianę danych o kierowcach. Zmiany Projektu oceniamy jednoznacznie jako prawidłowe, innowacyjne i trafne.
- Przede wszystkim, należy docenić nałożenie na platformy obowiązku weryfikacji kierowców przed rozpoczęciem współpracy podczas osobistego stawiennictwa oraz katalogowania tych danych i wymiany z innymi platformami. Dotychczas platformy miały jedynie obowiązek weryfikowania licencji przewoźnika zrzeszającego kierowców. Można oczekiwać, że nałożenie tego obowiązku na platformy – w powiązaniu z możliwością wymiany danych – znacznie zwiększy częstotliwość kontroli i w konsekwencji pozwoli uszczelnić system.
- Szczególnie interesujący jest wymóg weryfikacji kierowcy w trakcie realizacji usługi, tzw. selfie check. Celem tego mechanizmu jest wyeliminowanie sytuacji użyczenia konta w aplikacji platformy osobom trzecim. Ten proceder stanowił znaczne zagrożenie dla bezpieczeństwa pasażerów (faktycznie realizującym zlecenie mogła być osoba niespełniająca wymogów ustawowych np. w zakresie zdrowia) i utrudniał ściganie popełnionych przez takie osoby przestępstw. Doprecyzowania wymaga jednak moment takiej weryfikacji. Chodzi o to, by nie odbywał się on „w trakcie wykonywania przewozu”, jak to ujęte jest w propozycji nowych przepisów.
- W nowelizacji brakuje natomiast systemowej reformy obiegu danych związanych z przewozami; reforma ta powinna polegać na stworzeniu centralnej bazy zawierającej informacje na temat licencji, wypisów z licencji, identyfikatorów taxi i samych kierowców (np. raporty z weryfikacji) i pozwalającej na wymianę danych – w naszej propozycji – pomiędzy uczestnikami publicznymi i prywatnymi. Można zakładać, że ustawodawca nie chciał opóźnić wdrożenia mechanizmów adresujących pałce

problemy bezpieczeństwa w przewozach i dlatego nie zdecydował się na tym etapie na wprowadzenie takiego rozwiązania (znacznie przedłużyłoby to prace legislacyjne choćby z uwagi na koszty budżetowe). Należy jednak postulować, aby prace w tym zakresie zostały jak najszybciej podjęte.

- Projekt wprowadza wymóg posiadania przez kierowców realizujących przewozy osobowe prawa jazdy wydanego w Polsce. W naszej ocenie jest to najslabszy element Projektu, jako oparty na błędnych założeniach i niewłaściwym rozpoznaniu „stanu faktycznego” co do czynników wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Jest to szczególnie istotne z uwagi na braki pracowników w szeroko rozumianej branży transportowej, w tym branży przewozów osób oraz dynamicznie rozwijający się sektor, który w ciągu dwóch lat ma urosnąć dwukrotnie. Wprowadzenie wymogu wymiany zagranicznego prawa jazdy na polskie wydaje się być zgodne z postulatami środowisk taksówkarzy tradycyjnych, których głównym celem jest uzyskanie przewagi względem platform przewozowych. Warto również zauważyć, że proponowany wymóg uderzy w obywateli Ukrainy, którzy uciekając przed wojną do Polski, podejmują pracę między innymi w branży przewozu osób. W raporcie postulujemy ponowne pochylenie nad projektowanym mechanizmem i znalezienie rozwiązań, które pozwoliłyby utrzymać dotychczasową otwartość rynku przewozów. Obecnie postulowane rozwiązanie może mieć niekorzystne skutki dla rynku, może prowadzić do pozbawienia pracy zagranicznych kierowców o szczególnie trudnej sytuacji życiowej, a w konsekwencji spadku dostępności przewozów i wzrostu kosztów ze szkodą dla konsumentów.

## 3. Ride-hailing: historia, modele biznesowe, stan rynku

? Usługi przewozu można podzielić na:

- **Ridesharing** – forma przewozu, w której pasażerowie i kierowca dzielą pojazd, podróżując we wspólnym kierunku. Przykład: BlaBlaCar, grupy na Facebooku.
- **Ride-hailing** – usługa przewozu, w której pasażerowie są transportowani w określone miejsce przez kierowcę, który przyjął zlecenie – zwykle przez aplikację mobilną. W pierwotnej koncepcji kierowca był osobą prywatną, która wykorzystywała w ten sposób samochód w wolnym czasie.
- **Taxi** – usługa przewozu, w której pasażerowie są transportowani w określone miejsce przez zawodowego kierowcę, który przyjął zlecenie.
- **Carsharing** – usługa wynajmu samochodu (bez kierowcy) z wykorzystaniem aplikacji mobilnej, rozliczana na minuty lub kilometry.

### Historia

Usługi pośrednictwa w przewozie osób nie są niczym nowym, historycznie istniały w zasadzie już w XIX wieku w formie przewozów wozami konnymi, później pierwszymi samochodami. Naturalnie pojawiały się wtedy, gdy dostępność konkurencyjnych (jakichkolwiek) usług transportowych nie była wystarczająca, wypełniając zapotrzebowanie rynku. Ich rozwój przyspieszał w odpowiedzi na zewnętrzne okoliczności wpływające na koszt czy dostępność tradycyjnych środków transportu. Przykładowo, podczas II wojny światowej rząd USA nakazał zawiązywanie porozumień ridesharingowych w miejscach pracy, w których transport publiczny nie był dostępny, aby oszczędzić gumę na cele wojenne. Kryzys paliwowy w latach 70. XX wieku doprowadził do znacznych wzrostów cen paliw, motywując ludzi do poszukiwania obniżek w ridesharingu<sup>5</sup>.


Prawdziwa rewolucja rozpoczęła się jednak dopiero w latach 2000, wraz z wprowadzeniem smartfonów, zwiększeniem dostępności tanich pakietów danych, możliwością łatwej nawigacji GPS i upowszechnieniem elektronicznych płatności. Te zmiany otworzyły drogę dla nowego typu pośredników wykorzystujących efekt skali i innowacje technologiczne, aby wymusić zmianę w tradycyjnych sektorach:

- hotelarstwie (Booking, Airbnb)
- najmach komercyjnych (WeWork)
- handlu (eBay, Allegro)
- ridesharing (BlaBlaCar)
- ride-hailing (Uber, Bolt, FreeNow)
- sprzedaży (Allegro, OLX, eBay)

Zmiany objęły również przewozy. W 2006 roku Francuz Frédéric Mazzella stworzył serwis BlaBlaCar ułatwiający kojarzenie kierowców i pasażerów jadących w tym samym kierunku. Inspiracja dla jego powstania? Mazzella miał problemy z dostaniem się na święta do domu we Francji. Wyobraził sobie wtedy stworzenie nowego typu sieci transportowej peer-2-peer, która mogła przynieść korzyści środowiskowe i obniżyć zatłoczenie na drogach poprzez wykorzystanie wolnych miejsc w pojazdach<sup>6</sup>. Dziś BlaBlaCar jest czołową platformą ridesharingową, obejmując swoim zasięgiem 22 rynki na świecie i obsługując ponad 100 milionów podróży rocznie<sup>7</sup>.

Podobne cele miała kalifornijska platforma Zimride. Powstała w 2007 roku miała ułatwiać podróż pomiędzy oddalonymi od siebie uczelniami amerykańskimi. Jej twórca chciał uniknąć stresu związanego z podróżowaniem z nieznanymi kierowcami<sup>8</sup>. Później zmieniła swój model biznesowy (koncentrując się na biznesach), a w końcu została wchłonięta przez Lyft, serwis ride-hailingowy istniejący do dziś<sup>9</sup>.

Kolejne lata dominował rozwój serwisów ride-hailingowych znanych do dziś. W 2009 roku Uber uruchomił swój serwis w San Francisco, oferując na tamten moment rewolucyjne usługi, jak możliwość zamówienia przewozu z wykorzystaniem aplikacji mobilnej, ustalenie ceny z góry czy możliwość płatności za pomocą aplikacji. Śladami Ubera poszły kolejne platformy:

-  **Ola:** Założona w Indiach w 2010 roku, Ola jest jedną z wiodących platform przewozowych w Indiach i trzecią największą platformą na świecie, z obecnością w ponad 250 miastach<sup>10</sup>.
-  **Didi Chuxing:** Uruchomiona w Chinach w 2012 roku, jest obecnie jedną z największych platform przewozowych na świecie, z ponad 550 milionami użytkowników i obecnością w ponad 400 miastach<sup>11</sup>.
-  **Grab:** Założona w Singapurze w 2012 roku Grab stała się główną platformą przewozową w Azji Południowo-Wschodniej, oferując usługi w 8 krajach (428 miastach): Singapurze, Kambodży, Indonezji, Malezji, Mjanmie, Filipinach, Tajlandii i Wietnamie.<sup>12</sup>
-  **Bolt** (dawniej Taxify): Uruchomiony w Estonii w 2013 roku, od tego czasu rozszerzył swoją działalność i obecnie oferuje usługi ride-hailingowe w ponad 45 krajach (ponad 500 miastach) w Europie, Afryce i Azji. Liczba użytkowników Bolt na całym świecie przekracza 100 milionów, a przewozy i usługi dostawy w ramach platformy realizuje ponad 3 miliony partnerów. Bolt nieustannie rozszerza swoją działalność na kolejne kraje, m.in. w 2020 roku rozpoczął oferowanie swoich usług użytkownikom na terenie Tajlandii, a na początku 2023 roku w Nepalu.<sup>13</sup>

Wykorzystując innowacje technologiczne i rozwijając nowy model biznesowych platformy ride-hailingowe zaspokoili bardzo ważną potrzebę społeczną związaną z transportem.

- Po pierwsze, dzięki efektowi skali umożliwiły znaczne obniżenie kosztu usług przewozu, zapewniając dostęp osobom, które dotychczas nie mogły sobie na nie pozwolić.
- Po drugie, zwiększyły zasięgi usług przewozu i są dostępne nawet w miejscach, w których tradycyjne serwisy taksówkarskie były mocno ograniczone.
- Po trzecie, wykorzystując technologię GPS i nawigację za pomocą aplikacji, aby ustalić planowaną trasę i obliczyć cenę przewozu z góry, znacznie zwiększyły zaufanie społeczeństwa do usług przewozu i doprowadziły do wzrostu popularności tej formy transportu.




Nie sposób też pominąć faktu, że ten nowy model pośrednictwa jest też korzystny dla kierowcy. Platformy ride-hailingowe upowszechniły bowiem model rozliczeń bezgotówkowych za pomocą aplikacji, znacznie zwiększając bezpieczeństwo samego kierowcy i pewność otrzymania zapłaty. Kierowcy znają tożsamość pasażera (lub tożsamość jest znana platformie). Ponadto platformy umożliwiają dynamiczne dostosowanie cen do popytu w danym regionie, np. automatycznie zwiększając cennik w czasie imprezy sylwestrowej czy koncertu, w ten sposób zwiększając również ostateczny zysk samego kierowcy.

Są to dokonania nie do przecenienia, związane z usprawnieniem sektora przewozów osobowych, które nie powinny być pominięte przy poszukiwaniu efektywnych rozwiązań regulacyjnych problemów, doskwierających obecnie pośrednictwie w przewozach.

## Modele biznesowe

Co do zasady<sup>14</sup> ridesharing to usługa komplementarna względem ride-hailingu oraz przewozów taksówkarskich. Serwisy typu BlaBlaCar są wykorzystywane głównie do podróży pozamiastowych (średnia podróż wynosi 263 km<sup>15</sup>) i są tańsze z uwagi na współdzielenie przewozu z innymi pasażerami lub samym kierowcą. Serwisy ride-hailingowe koncentrują się na przewozach miejskich, trasy są krótsze (ok. 8km<sup>16</sup>), ale droższe (w przeliczeniu na 1km), co zwykle wiąże się z tym, że przewóz jest realizowany przez dedykowanego kierowcę, który przyjął zlecenie. Podobnie jest oczywiście w przypadku przewozów taksówkarskich, ale tutaj przewóz jest jeszcze droższy: częściowo z uwagi na mniejszy efekt skali pośrednika, częściowo ze względu na wyższy koszt działalności (np. wynikający najczęściej z bardziej rygorystycznych wymogów regulacyjnych, których wypełnienie wiąże się z dodatkowymi kosztami dla właściciela floty). Rozróżnienie to obrazuje poniższy schemat.

## ■ Porównanie kluczowych aspektów ridesharingu i ride-hailingu

	Ridesharing	Ride-hailing
 Długość przewozu	Pozamiastowy	Miejski
 Pojazd	Współdzielony	Na wyłączność
 Kierowca	Zwykle podróżuje prywatnie we własnej sprawie, przejazd jest „przy okazji”	Profesjonalny - wykonujący działalność gospodarczą na podstawie uzyskanej licencji lub będący pracownikiem/współpracownikiem licencjonowanego właściciela floty

W zakresie sposobu generowania zysku przez platformy ride-hailingowe, zdecydowanie dominujący jest model prowizyjny. Zysk platform generowany jest poprzez prowizje pobierane od cen, jakie użytkownicy płacą kierowcom za realizowane przejazdy. Prowizje wynoszą zwykle 20-25%<sup>17</sup>. W modelu tym działają również najpopularniejsze platformy funkcjonujące w Polsce: Bolt, FreeNow, Uber. Model może być uzupełniany dodatkowymi opcjami rozliczeń jak np. możliwość wykupienia subskrypcji na przejazd (tj. opłata z góry za przejazdy realizowane w danym okresie, której określony procent należny jest platformie).

Żadna z rozpoznawalnych w Polsce oraz Europie platform nie działa w oparciu o model, który zakładałby generowanie zasadniczej części zysku w sposób inny niż poprzez pobieranie prowizji od cen przejazdów. Coraz większą popularnością cieszy się jednak uzupełnianie modelu prowizyjnego o model zakładający generowanie części zysku z udostępniania przestrzeni reklamowej: w ramach aplikacji mobilnych, w pojazdach (reklamy są wyświetlane na zamontowanych w pojazdach ekranach), bądź na pojazdach (pojazdy są oklejane logotypem reklamodawcy). O znacznym wzroście zysku generowanego z udostępniania przestrzeni reklamowej oraz planach rozwoju biznesu w tym kierunku informowały m.in. niedawno Uber oraz Lyft<sup>18</sup>.

W zakresie stosunków pomiędzy podmiotami biorącymi udział w świadczeniu usługi przewozowej oraz odbiorcami usługi, dominuje model zakładający działanie platformy jako pośrednika pomiędzy odbiorcą usługi a podmiotem realizującym przewóz (osobiście lub za pośrednictwem działających w ramach jego floty kierowców). W tym modelu działają m.in. Bolt czy Uber.

## Stan rynku

Globalnie przychody sektora ride-hailingu i taxi są szacowane na poziomie 330 miliardów dolarów w 2023 r., z projekcją do 379 miliardów dolarów w 2027 roku przy prawie 1,5 miliardzie użytkowników<sup>19</sup>.

Jeśli chodzi o Europę to analitycy szacują wartość rynku współdzielonych przewozów<sup>20</sup> na 70 miliardów euro. Do 2030 roku wartość ta ma jednak wzrosnąć do poziomu pomiędzy 150-200 miliardów euro, m.in. wraz z upowszechnieniem współdzielonych środków komunikacji<sup>21</sup>.

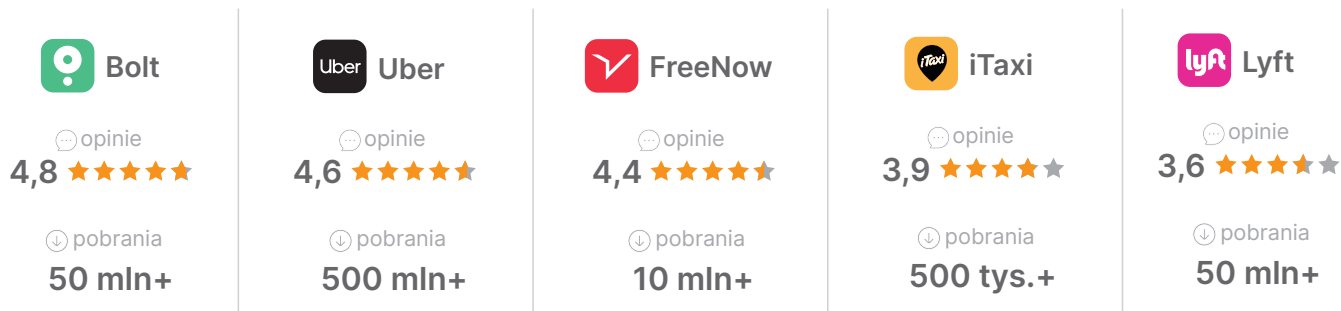
Najpopularniejsze globalnie platformy ride-hailingowe funkcjonują również na rynku polskim, od 2014 roku – w przypadku Ubera oraz od 2019 roku – w przypadku Bolt. Obecnie na terenie Polski funkcjonuje 51 podmiotów mających status przedsiębiorców prowadzących pośrednictwo przy przewozie osób<sup>22</sup>. Najbardziej rozpoznawalni pośrednicy, oferujący możliwość zarządzania przejazdami za pośrednictwem aplikacji mobilnych, to Bolt, FreeNow, iTaxi oraz Uber. Według danych podanych przez Ubera w raporcie z 2022 roku, w Polsce z platformy korzysta 6,6 mln użytkowników<sup>23</sup>. Ride-hailing w Polsce wpisuje się w ogólny trend (szczególnie dostrzegalny w większych miastach) rozwijającej się współdzielonej mobilności. W 2022 roku za pośrednictwem platform ride-hailingowych zrealizowano w Polsce około 112 mln przejazdów, liczba aktywnych użytkowników aplikacji sięgnęła 18,6 mln<sup>24</sup>, a wartość rynku wyniosła 2,5 mld zł<sup>25</sup>. Eksperci prognozują, że w 2025 roku wartość usług w modelu przewozów aplikacyjnych wyniesie około 4,7 mld zł, a przychody pośredniczących platform aplikacyjnych przekroczą 886,5 mln zł<sup>26</sup>.



Ponadto Polska z oczywistych względów dominuje na tle innych krajów Europy środkowowschodniej w carsharingu (według niektórych źródeł przychody z usług carsharingu są prawie 12 razy wyższe niż w Czechach, Słowacji, czy na Litwie). Niezwykle popularny jest bikesharing – w 2019 roku z tych usług korzystało 2,2 miliona użytkowników, a do 2025 prognozuje się prawie 6 milionów. Ze współdzielonych elektrycznych hulajnóg w 2019 roku korzystało 220 tys. osób, a do 2025 prognozuje się 2,51 miliona<sup>27</sup>. Głównymi użytkownikami są osoby w wieku 25-54 lat<sup>28</sup>.

Dominującą formą korzystania z usług platform ride-hailingowych jest zamawianie przejazdów przez aplikacje mobilne.

### ■ Zestawienie aplikacji według oceny w sklepie mobilnym Google Play Store



Oprócz popularności czy liczby użytkowników korzystających z serwisów ride-hailingowych oraz wartości ekonomicznej rynku, coraz większe znaczenie z perspektywy ustawodawcy ma liczba miejsc pracy, jakie generuje sektor (przewozy realizuje ok. 40-50 tys. kierowców). Pracę rozumiemy tu szeroko, ekonomicznie, a nie prawnie jako nawiązanie stosunku pracy. Wielu kierowców jest samozatrudnionych lub działa w innych formach współpracy, np. jako podwykonawca czy zleceniobiorca pośrednika leasingującego flotę samochodów i skupiającego wielu kierowców w ramach współpracy z serwisem ride-hailingowym.

Ride-hailing, obok innych form ekonomii współdzielenia, staje się coraz ważniejszym źródłem przychodu dla wielu mieszkańców aglomeracji miejskich, w tym w szczególności osób mniej wykwalifikowanych, którym trudno byłoby znaleźć inną pracę. Na poziomie UE szacuje się, że cyfrowe platformy współpracują z ponad 28 milionami osób (w większości samozatrudnionych), a liczba ta ma wzrosnąć do 2025 do poziomu 43 milionów<sup>29</sup>.

W obliczu poważnych braków kierowców w całej gospodarce dla funkcjonowania sektora przewozów osób w Polsce kluczowi są cudzoziemcy. Stanowią oni ponad 2/3 wszystkich kierowców w przejazdach na aplikację, spośród których największą grupę stanowią obywatele Ukrainy. Bardzo często niesłusznie i stereotypowo są postrzegani jako problem, co nie ma potwierdzenia w liczbach, ponieważ z danych platform (m.in. Bolt czy Uber) wynika, że problemy z bezpieczeństwem dotyczą ułamka promila wszystkich przejazdów. Pozwala to wysnuć wniosek, że przeważająca większość kierowców-cudzoziemców nie powoduje zagrożenia oraz że w rozwiązywaniu problemów z bezpieczeństwem należałoby się skupić na wykluczeniu niebezpiecznych jednostek, a nie na ograniczaniu dostępu do zawodu cudzoziemcom. Z kolei bez napływu kierowców zza granicy sektor przewozów osób nie może się rozwijać, co z kolei może doprowadzić do zmniejszenia dostępności usług oraz wzrostu cen dla klientów.

## 4. Bolączki trapiące rynek platform ride-hailingowych

Ride-hailing nie jest wolny od problemów, a te – wraz z rozwojem sektora – stają się coraz bardziej widoczne. To zmusza do dyskusji nad możliwymi rozwiązaniami, w które coraz częściej angażują się także regulatorzy rynku.

### Bezpieczeństwo pasażerów

Jednym z bardziej widocznych medialnie problemów ride-hailingu jest ostatnio bezpieczeństwo pasażerów. Jest to problem, który zmotywował polskiego ustawodawcę do podjęcia prac nad omawianą w niniejszym raporcie reformą. Z niektórych danych wynika, że w 2022 roku na terenie Warszawy prowadzonych było około 30 śledztw związanych z napaściami na tle seksualnym, które miały mieć miejsce w trakcie przewozów<sup>30</sup>. Natomiast z danych udostępnianych przez platformy wynika, że zgłoszenia dot. przypadków niewłaściwego zachowania kierowców wobec pasażerek stanowią ułamek promila wszystkich przejazdów. Trudno powiedzieć jednak jak dużo incydentów nie jest w ogóle zgłaszane lub nie prowadzi do wszczęcia formalnego postępowania.

Podkreślić należy, że platformy ride-hailingowe konsekwentnie wdrażają narzędzia mające na celu poprawę bezpieczeństwa przewozów. Pewne mechanizmy jako pierwszy wprowadził Uber, m.in. proces fizycznej weryfikacji kierowców korzystających z aplikacji (dynamiczne selfie)<sup>31</sup>. Z kolei Bolt dodatkowo wymaga oznakowania samochodów, co weryfikowane jest przez obowiązek dostarczenia zdjęcia, a także sprawdza posiadanie identyfikatora kierowcy taxi czy ważnych badań medycznych oraz psychologicznych. Bolt podjął ponadto decyzję o uruchomieniu 28 Punktów Obsługi Kierowców, w których kierowcy będą mogli przedstawić wymagane dokumenty do weryfikacji przez zespół Bolt. Podobne punkty weryfikacji osobistej otworzył także Uber. Nowe standardy bezpieczeństwa Bolt obejmują także weryfikację dodatkowych dokumentów kierowców: potwierdzenia przejścia badań psychologicznych oraz medycznych oraz identyfikatora kierowcy taxi, który musi być umieszczony w miejscu widocznym dla pasażera<sup>32</sup>. Według danych przekazanych przez Bolt, zaostrożenie wymogów oraz wprowadzenie nowych zasad weryfikacji kierowców, które miało miejsce jesienią 2022 roku, skutkowało spadkiem liczby zgłoszeń od pasażerów o 70%<sup>33</sup>.

Właściciele platform deklarują również wolę współpracy z organami odpowiedzialnymi za kontrole oraz ściganie nadużyć, do jakich może dochodzić podczas przewozów. W 2022 roku przedstawiciele Avalon Cars, FreeNow, Ubera oraz partnera firmy Bolt wzięli m.in. udział w spotkaniu zorganizowanym przez Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji, z udziałem przedstawicieli stowarzyszenia Partnerstwo dla Bezpieczeństwa Drogowego, dotyczącym bezpieczeństwa przewozów realizowanych za pośrednictwem aplikacji, którego celem była wymiana informacji o podejmowanych przez poszczególne sieci oraz stowarzyszenia środkach mających zwiększyć bezpieczeństwo przejazdów, a także dyskusja na temat wspólnych działań. Uczestnicy spotkania przybliżyli obowiązujące w ich firmach zasady naboru kierowców, obowiązujący system oceny przez klientów wykonania poszczególnych przejazdów oraz informacje o prowadzonych dla kierowców szkoleniach. Przedstawiciele platform zadeklarowali gotowość podejmowania działań mających na celu wzrost bezpieczeństwa podróżujących we współpracy z Policją<sup>34</sup>. Dla przykładu, Bolt przeszkolił kilkuset funkcjonariuszy policji z całej Polski z zakresu rozwiązań bezpieczeństwa i wymiany danych. Szkolenie zostało zorganizowane przez Wydział do Walki z Handlem Ludźmi Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji.

### Kwestie regulacyjne i ride-hailing vs. przewozy taxi

Wiele państw na świecie zmagają się z problemem braku odpowiednich regulacji dotyczących działalności platform ride-hailingowych. W niektórych państwach działalność platform do tej pory nie została objęta regulacją prawną. Z drugiej strony, istnieją państwa, które całkowicie zakazują działalności platform (przykładowo Bułgaria<sup>35</sup>) lub obejmują ją bardzo restrykcyjnymi regulacjami, co powoduje wycofywanie się platform z tych rynków (przykładowo w Danii w związku z wymogiem korzystania z taksometrów<sup>36</sup> - warto już tutaj podkreślić, że Polski ustawodawca wykazał w tym zakresie sporą elastyczność pozwalając na rozliczenia przy pomocy aplikacji - lub ograniczanie działalności w tych państwach jedynie do określonych usług realizowanych wyłącznie w kilku wybranych miastach (przykładowo we Włoszech<sup>37</sup>).

Istotny problem stanowi istniejąca w wielu krajach nierówność obowiązków prawnych dla platform oraz przedsiębiorców świadczących usługi przewozu taksówkami w tradycyjnej formie. Jest to związane z brakiem jednoznacznego stanowiska wielu państw we wskazanych wyżej kwestiach regulacyjnych dotyczących działalności platform. Mniej rygorystyczne wymogi regulacyjne wobec działalności platform są niejednokrotnie przyczyną protestów wśród podmiotów z branży taksówkarskiej, które postulują zrównanie obowiązków prawnych platform z obowiązkami przedsiębiorstw taksówkarskich bądź nawet wprowadzenia zakazu działalności platform ride-hailingowych. Warto tu jednak dodać, że problem ten nie dotyczy Polski, gdzie oba rodzaje podmiotów zostały zrównane w prawie i obowiązują ich te same zasady funkcjonowania.

## 5. Reakcja regulacyjna

### Zalecenia Komisji Europejskiej dot. Regulacji przewozów

Komisja Europejska opracowała zalecenia związane z regulacją rynku sektora przewozów, wskazując, że ma on charakter unijny a nie lokalny<sup>38</sup>. Najistotniejsze z zaleceń to:

#### ■ Uproszczenie wymogów uzyskania statusu kierowcy w przewozach

Wymogi powinny być dostosowane do rzeczywistych potrzeb. Komisja podkreśliła np. dezaktualizację wymagań w zakresie wiedzy geograficznej, a jednocześnie wskazała, że wymogiem dla kierowcy mogłaby być umiejętność obsługi aplikacji do wyznaczania tras.

#### ■ Określenie prostych wymogów dla platform ride-hailingowych

Wymogi uzyskania statusu operatora (np. finansowe) powinny być proporcjonalne, nie powinny wykraczać poza wymiar konieczny dla osiągnięcia określonego celu, któremu służą. Komisja poddała w wątpliwość uzasadnienie stosowania przez regulacje państwowe wymagań dotyczących np. minimalnej liczby pojazdów, liczby pracowników, powierzchni biurowej czy konieczności posiadania licencji na prowadzenie prywatnego samochodu do wynajęcia przez osobę fizyczną (a nie prawną).

#### ■ Nacisk na aspekty środowiskowe

Komisja zaleciła większy nacisk na aspekty środowiskowe. Ride-hailing ma stanowić uzupełnienie, a nie substytut transportu publicznego. Zgodnie z założeniami Komisji, przewóz osób na żądanie powinien ułatwiać wykorzystanie transportu publicznego (np. poprzez przewóz pasażerów do stacji transportu publicznego). Regulacje powinny także zmierzać do ograniczenia tzw. pustych przejazdów i promować samochody ekologiczne.

### Wyrok TSUE w sprawie Uber Systems Spain

Jednym z wyrazów niezadowolenia przedsiębiorstw taksówkarskich z funkcjonowania platform pośredniczących w przewozach osób była sprawa sądowa zainicjowana w 2014 roku przez działające w Hiszpanii przedsiębiorstwo Elite Taxi przeciwko Uber Systems Spain<sup>39</sup>. Elite Taxi żądała zakazania Uber Systems Spain kontynuowania działalności jako naruszającej przepisy prawa i zasady uczciwej konkurencji.

Nad sprawą pochylił się ostatecznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. TSUE badał, czy usługa ride-hailingu stanowi tzw. usługę elektroniczną społeczeństwa informacyjnego, usługi w dziedzinie transportu czy kombinację obu usług. Od przyjętej kwalifikacji usług zależać miała możliwość nałożenia na Ubera obowiązku uzyskania pozwolenia administracyjnego przed rozpoczęciem działalności w Hiszpani. TSUE uznał usługę ride-hailingu za „usługę w dziedzinie transportu” w rozumieniu Dyrektywy 2006/123. Oznaczało to, że zasady świadczenia usług pośrednictwa w przewozach osobowych mogły zostać regulowane na poziomie krajowym przez państwa członkowskie.

## 6. Zarys regulacji prawnych w wybranych państwach europejskich

Wymagania w zakresie ride-hailingu mogą znacznie różnić się w ramach poszczególnych jurysdykcji. W celach porównawczych, w związku z projektowanymi zmianami w prawie polskim, przedstawiamy poniżej ogólny zarys regulacji dotyczących ride-hailingu w wybranych państwach europejskich (Portugalia, Francja, Irlandia, Norwegia, Rumunia).

Pierwszą grupą wymogów, jaką możemy wyszczególnić w ramach regulacji ride-hailingu, jest uzyskanie specjalnych pozwoleń. W tym zakresie, z badanych przez nas jurysdykcji jedynie Rumunia nie wymaga posiadania specjalnej licencji/zezwolenia na przewóz osób (odpowiednio: Portugalia – licencja TVDE<sup>40</sup>, Francja – zezwolenie VTC<sup>41</sup>, Irlandia – licencja SPSV<sup>42</sup>, Norwegia – zezwolenie PCV<sup>43</sup>), w przypadku Rumunii wystarczający jest certyfikat ukończenia szkolenia organizowanego przez Rumuński Zarząd Dróg (ARR)<sup>44</sup>. Norwegia oraz Francja przewidują nawet egzaminy praktyczne<sup>45</sup> dla kandydatów na kierowców w ramach ride-hailingu.

Państwa kładą również nacisk na zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa świadczenia usług ride-hailingu, co realizowane jest poprzez następujące wymagania:

- procedura weryfikacji kierowców pod względem ich kryminalnej przeszłości – wszystkie analizowane jurysdykcje zakładają takie mechanizmy, a Irlandia, idąc dalej, wymaga także wykazania braku zaległości podatkowych<sup>46</sup>;
- obowiązkowe badania medyczne dla kandydatów na kierowców – takie wymagania posiada np. Norwegia czy Francja;
- szczególne oznakowanie pojazdu – przykłady takich wymogów możemy dostrzec w Portugalii (obowiązkowe oznaczenie TVDE<sup>47</sup>) oraz Rumunii (plakietka na przedniej i tylnej szybie samochodu z nazwą platformy cyfrowej oraz numerem rejestracyjnym<sup>48</sup>);
- częstsze przeglądy techniczne pojazdów wykorzystywanych do przewozu osób – tak np. rumuńska regulacja przewiduje przegląd techniczny pojazdu przeznaczonego do przewozu osób co 6 miesięcy<sup>49</sup>;
- obowiązek rejestracji działalności w rejestrze<sup>50</sup>.

Warto również podkreślić, że chociaż część państw, takich jak np. Norwegia czy Irlandia, skupia swoją uwagę głównie na kierowcach i to oni zobowiązani są w większości zapewnić zgodność prowadzonej działalności z wszelkimi wymogami natury formalnej, to jednak coraz szerzej widzimy tendencję do nakładania obowiązków na operatorów platform cyfrowych, którzy muszą m.in. weryfikować zgodność z prawem realizowania usług ride-hailingu przez zarejestrowanych na platformie kierowców, a w razie negatywnego wyniku weryfikacji, usuwać ich dostęp do platformy (np. Rumunia<sup>51</sup>). Omawiany polski projekt reformy ride-hailingu wpisuje się w ten trend i jednocześnie wytycza nowe kierunki działań, np. w zakresie wymogu regularnej weryfikacji kierowcy w trakcie pracy (tzw. selfie-check).

## 7. Samoregulacja platform ride-hailingowych

Główne platformy działające w Polsce w ramach samoregulacji zmagają się z zapewnianiem jak największego bezpieczeństwa pasażerów, przyjmując zasady wykraczające ponad aktualnie obowiązujące obowiązki ustawowe. Liderem w zakresie samoregulacji jest Bolt, który obecnie nakłada na współpracujących z nim przewoźników oraz na kierowców najdalej idące wymogi, a przy tym działa bardzo transparentnie – wymogi Bolta są łatwo dostępne nawet dla ciekawskiego internauty i napisane czytelnym językiem. Wymogi niektórych platform są trudno dostępne lub nieaktualizowane, napisane trudnym językiem. Poniżej przedstawiamy porównanie kluczowych wymogów stosowanych przez najpopularniejsze platformy działające w Polsce.

### Wymogi wybranych platform ride-hailingowych wobec kierowców







Wymaganie	Bolt <sup>52</sup>	Uber <sup>53</sup>	FreeNow <sup>54</sup>	iTaxi <sup>55</sup>
Dowód osobisty/paszport	✓	✓	✓ (właściciela floty lub indywidualnego kierowcy)	✓
Prawo jazdy	✓	✓	✓	? brak informacji
Zdjęcie kierowcy	✓ (+zdjęcie właściciela Floty)	✓	✓	? brak informacji
Wyciąg z Krajowego Rejestru Karnego	✓	✓	✓	✓
Potwierdzenie braku przeciwwskazań zdrowotnych i psychicznych	✓	✓	✓	✓
Identyfikator kierowcy taksówki	✓ (dla gmin, w których obowiązuje)	✓	✓	✓
Weryfikacja kierowcy w trakcie przewozów	✓	✓ <sup>56</sup>	? brak informacji	? brak informacji
Osobista weryfikacja kierowców	✓	✓	? brak informacji	? brak informacji
Inne	-	-	-	konieczność prowadzenia własnej działalności gospodarczej

Zestawienia przedstawiają porównanie wymogów stosowanych przez trzech najpopularniejszych w Polsce pośredników w przewozach tj. Bolt, Uber i Free Now. Dodatkowo w zestawieniu ujęliśmy także iTaxi, które jest korporacją taksówkarską realizującą przewozy z wykorzystaniem aplikacji mobilnej – w celu umożliwienia porównania zasad działania korporacji taksówkarskich (na które nawet sama ustawa nakłada bardziej rygorystyczne obowiązki, o czym w punkcie wspomniano w rozdziale 8), ze standardami wypracowanymi przez platformy ride-hailingowe.

■ Wymogi wybranych platform ride-hailingowych wobec wykorzystywanych samochodów

 Samochody

Wymaganie	 Bolt	 Uber	 FreeNow	 iTaxi
Dowód rejestracyjny	✓	✓	✓	✓
Potwierdzenie OC	✓	✓	✓	⊕ brak informacji
Wypis z licencji taxi	✓ (obowiązkowo na główny ośrodek miejski + opcjonalnie na gminy sąsiadujące)	✓	✓	⊕ brak informacji
Wpis taxi w dowodzie rejestracyjnym	✓	✓	✓	⊕ brak informacji
Inne	zdjęcie samochodu potwierdzające posiadanie oklejenia wymaganego przez Urząd Miasta oraz lampy taxi	maksymalny rocznik  zarejestrowany w UE, dla co najmniej 5 osób	maksymalny rocznik  zarejestrowany w UE, dla co najmniej 5 osób	taksometr  terminal do obsługi kart płatniczych  oznakowanie według wymagań danego miasta

Jak wynika z zestawienia, aktualnie najbardziej rygorystyczną samoregulację zdecydował się wprowadzić Bolt, który jako jedyny wymaga dostarczenia m.in. zdjęcia samochodu potwierdzającego posiadanie wymaganego oklejenia oraz lampy taxi. Zarówno Uber, jak i Bolt, wprowadziły także obowiązek poddawania się przez kierowców osobistej weryfikacji, który jest o wiele bardziej efektywny, niż kontrola samych dokumentów kierowcy on-line (podczas której o wiele trudniej jest zweryfikować m.in. oryginalność przedkładanych dokumentów. Uber uruchomił punkty osobistej weryfikacji (Centrum Wsparcia) w Warszawie, Krakowie i Poznaniu<sup>57</sup>. Bolt uruchomił punkt (Punkt Obsługi Kierowców) w Warszawie i zapowiedział otwarcie kolejnych 27 Punktów – wkrótce nastąpi otwarcie Punktów w Lublinie, Gdańsku i Poznaniu, a w maju we Wrocławiu, Krakowie i Łodzi. Kolejne Punkty: w Szczecinie, Białymstoku, Rzeszowie, Bydgoszczy i Katowicach również zostaną otwarte w pierwszej połowie bieżącego roku<sup>58</sup>. Dynamika działań zmierzających do zapewnienia osobistej weryfikacji kierowców na terenie całej Polski – która nie stanowi wymogu ustawowego, ani nawet standardu wśród korporacji taksówkarskich – świadczy o silnej motywacji do wprowadzenia najwyższych standardów bezpieczeństwa przewozów.

## 8. Aktualny stan prawny w Polsce

Zasadnicze aspekty działalności platform ride-hailingowych w Polsce reguluje ustawa o transporcie drogowym („UTD”)<sup>59</sup>. UTD określa zasady podejmowania i wykonywania transportu drogowego. Aby zgodnie z prawem świadczyć usługi z zakresu transportu drogowego na terenie Polski konieczne jest uzyskanie licencji. Usługi z zakresu transportu drogowego obejmują zarówno realizację przewozów jak i działalność pośrednictwa w ich realizacji, a więc działalność platform ride-hailingowych.

### Licencja na realizację przewozów (licencja właściciela floty lub przedsiębiorcy realizującego przejazd osobiście)

Kluczowe wymogi uzyskania licencji na przewozy samochodami osobowymi to:

- w odniesieniu do przewoźnika: brak skazania za określone przestępstwa (m.in. karne skarbowe, przeciwko mieniu, przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przeciwko warunkom pracy i płacy) oraz brak orzeczenia zakazu wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego,
- w odniesieniu do pojazdu: i) tytuł prawny do dysponowania pojazdem (pojazdami) spełniającym wymagania techniczne określone przepisami prawa o ruchu drogowym, którym transport drogowy ma być wykonywany ii) określenie rodzaju i liczby samochodów, które przedsiębiorca będzie wykorzystywał do wykonywania transportu i dołączenie wykazu pojazdów zawierającego istotne informacje o pojazdach iii) określenie liczby wypisów z licencji,
- w odniesieniu do kierowców: brak prawomocnego orzeczenia zakazu wykonywania zawodu kierowcy.

Wymogi uzyskania licencji na przewozy taksówką są bardziej rygorystyczne i poza wymogami dla samochodów osobowych, obejmują również kierowców lub przedsiębiorców, jeżeli realizują przejazdy osobiście :

- brak skazania za szerszy katalog przestępstw, tj. przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz przestępstwo udzielania innej osobie (lub ułatwiania, nakłaniania do użycia) środków odurzających, substancji psychotropowych lub psychoaktywnych, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej,
- stwierdzony odpowiednimi dokumentami brak przeciwwskazań zdrowotnych oraz psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy,
- licencja jest ograniczona terytorialnie – jest udzielana na obszar obejmujący gminę bądź gminy sąsiadujące – po uprzednim zawarciu przez nie porozumienia – lub na obszar miasta stołecznego Warszawy.

Uzasadnienie zwiększonego rygoryzmu wymogów stanowi zapewnienie, aby podmioty świadczące usługi przewozów taksówką były godne zaufania, a sama usługa spełniała wymogi działalności profesjonalnej. To sugeruje, że ustawodawca chce uczynić z przewozów taxi formę przewozu „zaufania publicznego”. Określając wyższe wymogi dla tego rodzaju działalności pośrednio kreuje swoistą niszę, w której przewozy taxi mają szansę konkurować z ride-hailingiem (np. przewozy korporacyjne, biznesowe, w których akceptowana jest wyższa cena w zamian za wyższy standard). Warto jednak zauważyć, że na przestrzeni ostatnich lat, m.in. w wyniku nowelizacji Lex Uber, wymagania stawiane taksówkarzom ulegały stopniowemu zmniejszeniu.

### Pośrednictwo w przewozach

Kluczowe wymogi nałożone na platformy ride-hailingowe:

- Wymóg posiadania licencji; aby ją uzyskać, muszą spełniać ustawowe kryteria (w szczególności w zakresie braku karalności przedsiębiorcy/jego osób zarządzających za określone przestępstwa oraz sytuacji finansowej przedsiębiorcy);
- Wymóg zlecania przewozów jedynie podmiotom posiadającym licencję. Weryfikacja posiadania licencji przed rozpoczęciem współpracy;
- Prowadzenie rejestru przekazanych zleceń przewozu przez okres 5 lat;
- Prowadzenie ewidencji przedsiębiorców, którym zleca się przewóz osób.



## Rozliczanie opłat za przewozy

Przepisy wprost dopuszczają rozliczenie opłaty za przewóz przy użyciu aplikacji mobilnej spełniającej określone w przepisach wymagania<sup>60</sup>. Aplikacja musi zapewniać integralność i bezpieczeństwo danych oraz rozliczalność operacji finansowych.

## Kary

UTD przewiduje możliwość nakładania na przewoźników oraz pośredników kar za wykonywanie przewozów lub pośrednictwa w przewozach z naruszeniem przepisów.

### ■ Kary UTK za naruszenie przepisów

	Dla przewoźników	Dla pośredników
Wysokość kary	50 zł – 12 000 zł za każde naruszenie	5 000 zł – 40 000 zł za każde naruszenie

Organy aktywnie korzystają z przyznanego im ustawowo uprawnienia do prowadzenia kontroli oraz nakładania kar administracyjnych. Przykładowo, w 2017 i w 2018 roku Główny Inspektor Transportu Drogowego nałożył na kierowców Ubera kary w wysokości 10 000 zł za wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego bez wymaganej licencji<sup>61</sup>. Kara została następnie utrzymana w mocy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, który oddalił skargę przewoźnika. W obu przypadkach kara została następnie utrzymana w mocy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, który oddalił skargi ukaranych kierowców<sup>62</sup>. W październiku 2022 roku wskutek policyjnych kontroli kierowców świadczących usługi przewozów za pośrednictwem aplikacji w Warszawie ujawniono wiele nieprawidłowości, co skutkowało nałożeniem licznych mandatów karnych oraz zatrzymaniem kilkunastu kierowców. Regularne kontrole odbywają się w wielu miastach w Polsce.

## 9. Projektowane zmiany legislacyjne

Obecnie przedmiotem prac legislacyjnych jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, w tym UTD ("Projekt"), który wpłynął do sejmu 2 marca 2023 przeszedł sejmowy proces legislacyjny i 14 kwietnia wraz z poprawkami został przyjęty przez Sejm. 11 maja poprawki do Projektu uchwalili Senat.

W zakresie, w jakim Projekt wprowadza zmiany w UTD, dotyczy on podniesienia bezpieczeństwa pasażerów przy realizacji przewozów drogowych. Zmiany proponowane w Projekcie obejmują:

- zaostrzenie wymogów uzyskania licencji właścicieli flot (lub indywidualnych kierowców, jeżeli uprawniony z licencji realizuje przejazd osobiście), m.in. w zakresie wymogu niekaralności (w tym brak karalności za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności) oraz braku przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych do wykonywania zawodu kierowcy – wymogi mają zostać zrównane z wymogami obowiązującymi obecnie taksówkarzy,
- nałożenie dodatkowych obowiązków na kierowców taksówek: obowiązek wymiany zagranicznego prawa jazdy na polskie przed rozpoczęciem pracy jako kierowca, zaś na etapie senackim pojawiły się poprawki wprowadzające wymóg weryfikacji zaświadczenia o niekaralności z kraju pochodzenia; przy czym z obu wymogów mieliby zostać wykluczeni obywatele Ukrainy;
- obowiązek okazywania do kontroli, na żądanie odpowiednich organów, urzędnika, na którym zainstalowana jest aplikacja mobilna używana do rozliczania opłaty za przewóz,
- nałożenie dodatkowych obowiązków na pośredników:
  - obowiązek weryfikacji wypisu z licencji dla pojazdu, przy pomocy którego realizowane będą przewozy przez niego zlecane przed rozpoczęciem współpracy z danym przewoźnikiem,
  - obowiązek weryfikacji oznaczeń pojazdu, którym będą wykonywane przewozy, zgodnie z przepisami uchwał gmin, w których będą świadczone usługi, przy czym obowiązek dotyczy tylko tych gmin, gdzie takie przepisy obowiązują, chodzi na przykład o posiadanie identyfikatorów kierowców taxi przez kierowców, czy prawidłowych miejskich oznaczeń pojazdu;
  - obowiązek weryfikacji osób wykonujących przewóz zlecony przez pośrednika (kierowców) przed rozpoczęciem współpracy w zakresie tożsamości, posiadania uprawnienia do kierowania pojazdem, niekaralności, braku orzeczenia zakazu wykonywania zawodu kierowcy, w trybie osobistego stawiennictwa,
  - obowiązek wykonania zdjęcia kierowcy umożliwiającego ustalenie wizerunku twarzy tej osoby oraz cyfrowego odwzorowanie stosownych dokumentów, a następnie wygenerowania raportu z weryfikacji z systemu teleinformatycznego,
  - obowiązek weryfikowania, w tym elektronicznie za pośrednictwem środków komunikowania się na odległość w trakcie wykonywania przewozu, z częstotliwością niezbędną dla zapewnienia bezpieczeństwa przewozu osób, jednak nie rzadziej niż raz na 100 przewozów, czy osoba wykonująca przewóz osób jest rzeczywiście osobą, której ten przewóz zlecono. Weryfikacja ma być potwierdzana w postaci zdjęcia przedstawiającego wizerunek twarzy osoby wykonującej przewóz; dodatkowo Senat przyjął poprawkę, która zwiększa częstotliwość tej weryfikacji;
  - na przeprowadzenie weryfikacji kierowców, z którymi rozpoczęto współpracę przed dniem wejścia w życie ustawy, pośrednicy będą mieli 3 miesiące od dnia wejścia w życie przepisów ustawy dot. weryfikacji kierowców; wykonanie obowiązku może być weryfikowane przez odpowiednie organy,
  - dane zebrane w toku weryfikacji pośrednik jest zobowiązany przechowywać przez okres 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym kierowca zakończył współpracę z pośrednikiem,
  - pośrednicy są uprawnieni do przekazywania pomiędzy sobą informacji o kierowcach, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w celu zapewnienia bezpieczeństwa przewozu osób,
- znaczne podwyższenie kar za naruszenie ustawy oraz dodanie nowych.

**Zmiany w wysokości kar w podziale na rodzaje naruszeń**

<b>Naruszenie</b>	<b>Obecnie</b>	<b>→ Po nowelizacji</b>
Maksymalna kara za każdy przypadek naruszenia przez pośrednika	40 000 zł	1 000 000 zł
Maksymalna suma kar dla pośrednika	100 000 zł	1 500 000 zł
Przekazywanie zleceń przewoźnikom nieposiadającym licencji	40 000 zł	500 000 zł
Przekazywanie zleceń przewoźnikom wykonującym przewóz bez wypisu z licencji	brak	100 000 zł lub 1 000 000 zł (w przypadku ponownego naruszenia)
Brak weryfikacji kierowcy	brak	10 000 zł (za pierwszy przypadek), 50 000 zł (za każdy kolejny)
Maksymalna kara za każdy przypadek naruszenia przez przewoźnika	12 000 zł	120 000 zł

## 10. Ocena projektu reformy przewozów osobowych oraz rekomendacje

### Cel projektu

Projekt stanowi bezpośrednią reakcję ustawodawcy na doniesienia medialne związane z problemami bezpieczeństwa pasażerów przewozów osobowych, m.in. wskutek doniesień o popełnianych przestępstwach przeciwko wolności seksualnej. Wskazano to wprost w uzasadnieniu:

*Zmiany (...) są konsekwencją pojawiających się w ostatnim czasie doniesień medialnych informujących, że w pojazdach świadczących usługi w zakresie przewozu osób samochodem osobowym oraz taksówką zlecane za pośrednictwem aplikacji mobilnych popełniane są przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości, która mają miejsce w pojazdach zamawianych przez aplikacje mobilne. Ujawniane przypadki wpływają na obniżenie poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli korzystających z tej formy transportu drogowego.*

Należy docenić ustawodawcę za szybkość reakcji, stanowczość podjętych kroków, a także skrócenie w toku prac sejmowych vacatio legis dot. przepisów o wstecznej weryfikacji kierowców o 3 miesiące, co dokonało się na wniosek posłów opozycji. Jest to cel o istotnym znaczeniu społecznym i systemowo kluczowe jest podjęcie odpowiednich działań normatywnych mających na celu zwiększenie poczucia bezpieczeństwa pasażerów przewozów osobowych. Wszak, jak wskazano na wstępie, platformy ride-hailingowe są ważnym elementem gospodarki, przyczyniając się do stałego rozwoju rynku przewozów, poprawiając jakość i dostępność usług oraz generując miejsca pracy. Wyjątkowe przypadki naruszeń powinny więc być eliminowane za pomocą stanowczych kroków prawnych, aby nie dopuścić do utraty zaufania społeczeństwa do sektora przewozów. Powyższe podkreślono w uzasadnieniu projektu:

*Zapewnienie zwiększenia bezpieczeństwa osób korzystających z przewozów świadczonych przez pośredników przy przewozach osób jest niezbędne z punktu widzenia obserwowanego wzrostu popytu na korzystanie z transportu osób przy wykorzystaniu aplikacji mobilnej.*

Warto dostrzec, że niektóre platformy ride-hailingowe już wcześniej podjęły działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa podczas przejazdów, w ramach samoregulacji. Przykładowo, Bolt na początku roku pochwalił się usunięciem z platformy ponad 8 tys. kierowców, którzy nie dostarczyli na czas dodatkowych dokumentów<sup>63</sup>; niektóre platformy przewidują specjalną funkcjonalność sygnalizowania bliskim lokalizacji podczas przejazdu, co ma zwiększać bezpieczeństwo pasażera. Te działania nie mają jednak charakteru systemowego, są podejmowane przez niektóre platformy i istnieje ryzyko, że związany z tym koszt osłabi konkurencyjność tych platform – pomimo, że z perspektywy interesów społecznych należałoby je promować. Projektowane rozwiązania systemowe należy więc uznać za ważne i potrzebne.

Należy także docenić ustawodawcę za dojrzałość. Ustawodawca nie wykorzystał bowiem niekorzystnej dla platform sytuacji medialnej, aby pod pretekstem dbania o bezpieczeństwo nałożyć dodatkowe obowiązki fiskalne czy całkowicie zdelegalizować lub znacznie utrudnić funkcjonowanie platform ride-hailingowych. Zamiast tego stara się wypracować takie rozwiązania, które w dużej mierze odpowiadają najlepszym standardom rynkowym. Przełożyło się to na jednogłośnie klubów sejmowych. Rządowy projekt ustawy w sejmie poparło 427 posłów, zaś w senacie 93 senatorów, co jest wyraźnym sygnałem świadczącym o szerokim poparciu dla nowych przepisów.

## Mechanizmy weryfikacji kierowców

Ustawodawca realizuje powyższy cel przede wszystkim poprzez nałożenie na platformy ride-hailingowe dwustopniowego obowiązku weryfikacji kierowców:

- przed rozpoczęciem współpracy: platformy mają weryfikować spełnianie ustawowych wymogów przez każdego kierowcę, któremu mają zlecać przejazdy, na podstawie osobistego stawiennictwa;
- w trakcie realizacji usługi: platformy mają weryfikować, czy osoba wykonująca przewóz jest rzeczywiście osobą, której ten przewóz zlecono (i która została wcześniej zweryfikowana).

Powyższe obowiązki stanowią zupełne novum ustawowe. Dotychczas obowiązek weryfikacji kierowcy spoczywał na przewoźnikach (właścicielach floty). Platformy badały jedynie czy przewoźnik dysponuje stosowną licencją, ale nie to czy poszczególni kierowcy, którym zlecają przejazdy, spełniają ustawowe wymogi. Nałożenie tych obowiązków na platformy sugeruje, że ustawodawca uznaje je za swoistych „strażników rynku”, dojrzałych partnerów do sprawowania pieczy nad pozostałymi jego uczestnikami. Jest to założenie trafne, zważywszy na to, że platformy mogą stracić najwięcej na utracie zaufania społeczeństwa do przewozów osobowych (w powszechnej opinii społecznej wciąż pokutuje błędne przeświadczenie, że przejazdy z wykorzystaniem platform ride-hailingu nie są regulowane i różnią się znacznie od przejazdów taksówkarskich).

Obowiązek weryfikacji kierowcy przed rozpoczęciem współpracy jest dość szeroki. Obejmuje m.in. sprawdzenie tożsamości, posiadania uprawnień do kierowania pojazdem, niekaralności, braku orzeczenia zakazu wykonywania zawodu kierowcy, w trybie osobistego stawiennictwa oraz wypisu z licencji dla pojazdu, przy pomocy którego realizowane mają być przewozy. Są to wymogi naszym zdaniem proporcjonalne, zgodne z omawianymi wcześniej zaleceniami Komisji i nie wykraczają poza zakres konieczny dla realizacji celu. Nie budzi wątpliwości wymóg osobistego stawiennictwa; ustawodawca dostrzega bowiem, że realna weryfikacja jest niekiedy trudna na podstawie samych dokumentów. Podobne rozwiązanie zastosowano m.in. we Francji (gdzie pierwsza weryfikacja przed rozpoczęciem współpracy następuje osobiście; późniejsze – w każdym kolejnym roku – mogą być dokonywane na podstawie dokumentów). Uwzględniając problem z jakim mierzy się polski ustawodawca (wiele osób korzystając z konta i dokumentów jednego kierowcy) jest to więc rozwiązanie lepsze niż np. w Irlandii, gdzie dokumenty są wgrywane przez aplikację i weryfikowane zdalnie.

Szczególnie ważne jest uwzględnienie wymogu weryfikacji wypisów z licencji przez platformy ride-hailingowe. Wypisy z licencji są jednym z dokumentów, na których opiera się spójność całego obecnego systemu przewozów (obok licencji samozatrudnionych kierowców oraz identyfikatorów taxi); ich celem jest gwarantowanie bezpieczeństwa i legalności przewozu wykonywanego konkretnym pojazdem. Skoro każdy kierowca zrzeszony w ramach floty musi posiadać wypis z licencji, aby wykonywać przejazd to naturalne jest, że platformy powinny to weryfikować. Pozwala to platformom na utrzymanie najwyższej jakości usług, ponieważ działają w zaufaniu, że pojazd, który ma być objęty przejazdami został sprawdzony administracyjnie.

Jeśli chodzi o mechanizm weryfikacji w trakcie realizacji usługi (tzw. selfie check) to ustawodawca wykazał się daleko posuniętą innowacyjnością; podobnego rozwiązania nie przewiduje żadne z analizowanych przez nas ustawodawstw. Rozwiązanie to stosują natomiast obecnie niektóre platformy na rynku w ramach samoregulacji. Jednak charakter problemu i jego skala (przynajmniej subiektywnie postrzegana w opinii społecznej) uzasadniają wprowadzenie tego rozwiązania jako powszechnego obowiązku ustawowego, tak aby uniknąć „arbitrażu regulacyjnego”, w którym poszczególni kierowcy mogliby preferować te platformy, których wymogi są łagodniejsze i unikać tych, które stosują najwyższe standardy bezpieczeństwa.

Warto wskazać, że regulując ten mechanizm ustawodawca w pierwszej wersji projektu nowelizacji ustawy posłużył się nieszczęśliwym zwrotem: „w trakcie wykonywania przewozu”. Trudno jednak przypuszczać, że chodziło tu o wymóg, aby kierowcy wykonywali tzw. selfie check jednocześnie kierując pojazdem. Uwzględniając obowiązujące zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego, na etapie prac sejmowych sformułowanie to zostało skorygowane terminem szerszym „w trakcie świadczenia usługi przewozu” rozumianym jako okres od zalogowania się do aplikacji danego dnia do zakończenia logowania i pomiędzy kursami (a więc np. bezpośrednio przed rozpoczęciem kursu).

Celem tego mechanizmu jest uniknięcie sytuacji, w której wiele osób wykorzystywało jedno konto (jednego kierowcy) do realizacji usługi przewozu. To powodowało istotne zagrożenie dla pasażerów (przejazd realizowały osoby bez uprawnień, potencjalnie niespełniające wymogów ustawowych) i jednocześnie utrudniało późniejsze ściganie przestępstw (nie dało się ustalić kto rzeczywiście kierował pojazdem, a nie był to kierowca, któremu formalnie to zlecono). Należy oczekiwać, że tego typu „użyczenie” konta będzie uznawane za przejaw rażącego naruszenia umowy łączącej kierowcę z platformą (a także przewoźnikiem) i spowoduje jego wyłączenie ze zleceń platformy wskutek wypowiedzenia umowy. Uwzględniając to, że ustawodawca przewidział także możliwość wymiany danych pomiędzy platformami, powinno to powodować wyłączenie nierzetelnego kierowcy z całego rynku przewozów osobowych, ponieważ platformy zobowiązane do podejmowania działań na rzecz bezpieczeństwa powinny odmówić z nim współpracy. Jak wskazano w uzasadnieniu:

*Wprowadzane przepisy zapewnią, że osoba, która dopuściła się nadużyć u jednego przedsiębiorcy, nie rozpocznie współpracy z innym przedsiębiorcą – gdyż ten na etapie weryfikacji, korzystając z dostępnych informacji, w tym zdjęć, i przy zobowiązaniu do podejmowania działań na rzecz bezpieczeństwa, nie podejmie takiej współpracy.*

Powyższe mechanizmy należy ocenić jednoznacznie jako spójne, logiczne i bardzo użyteczne z perspektywy potrzeby uszczelnienia systemu. Pozwalają na obieg informacji pomiędzy platformami i usuwają wątpliwości co do zgodności takiego działania z przepisami o ochronie danych osobowych (obecnie jest to wymóg ustawowy).

## Zaostrzenie wymogów uzyskania licencji

Kolejną zmianą jest zaostrzenie wymogów uzyskania licencji dla właścicieli flot lub indywidualnych kierowców (samozatrudnionych), m.in.: w zakresie wymogu niekaralności (w tym brak karalności za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności) oraz braku przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych do wykonywania zawodu kierowcy. Wymogi te zrównano z wymogami obowiązującymi obecnie taksówkarzy. Jest to zmiana niekontrowersyjna i w pełni zgodna z dotychczasową ewolucją systemu zapoczątkowaną jeszcze w 2019 roku.

## Wymóg wymiany zagranicznego prawa jazdy na polskie

Ważnym elementem nowelizacji jest wymóg, aby przedsiębiorcy prowadzący pośrednictwo przy przewozie osób weryfikowali, czy kierowca posiada uprawnienie kierowania pojazdem stwierdzone wydanym w Polsce prawem jazdy. W pierwotnej wersji Projekt pozwalał na to, aby uprawnienie było wykazane prawem jazdy krajowym lub zagranicznym; jednak w toku prac legislacyjnych wymóg ten zaostrzono ograniczając zakres dozwolonej dokumentacji do prawa jazdy wydanego w kraju. W poprawce senat doprecyzował, że z wymogu posiadania polskiego prawa jazdy zwolnieni są obywatele państwa członkowskiego UE oraz EOG, co wiązało się z oczywistymi zobowiązaniami międzynarodowymi (zasada swobodnego przepływu osób), oraz obywatele Ukrainy – co wynikało ze względów solidaryzmu i chęci ułatwienia podejmowania pracy w Polsce.

W rezultacie tych zmian w obecnej wersji Projekt ogranicza możliwość realizacji przewozów do czterech grup: osób posiadających prawo jazdy wydane w Polsce, osób posiadających prawo jazdy wydane w państwie członkowskim UE, państwie EOG lub Ukrainie. Oznacza to, że stosunkowo spora grupa kierowców aktualnie realizujących przewozy w Polsce (obywatele Gruzji czy Białorusi) będzie zmuszona do uzyskania dokumentów w Polsce a w związku z tym potencjalnie wyłączona z możliwości realizacji legalnych przewozów.

Jak można przypuszczać intencją ustawodawcy było „skonsolidowanie” rynku przewozów z perspektywy dokumentowania uprawnień do kierowania pojazdem, wpisanie kierowców do systemu CEPIK i naliczanie punktów karnych za wykroczenia drogowe. Zaproponowane rozwiązanie jest jednak w naszej ocenie największą słabością Projektu, mogącą zagrażać gospodarczo branży a w konsekwencji interesom kierowców i użytkowników (konsumentów).

Przed wszystkim, zauważyć należy, że „konsolidacja” wymaganych uprawnień nie jest w pełni możliwa z uwagi na zobowiązania Polski zw. z członkostwem w UE i wynikające z zasady swobody przepływu osób, towarów i usług. Jednocześnie, ustawodawca na senackim etapie legislacyjnym dopuścił wyjątek dla obywateli Ukrainy ze zrozumiałych i słuszych powodów. Trafniejszym rozwiązaniem byłoby zmiany systemu umożliwiające monitorowanie wykroczeń dla wszystkich praw jazdy (również tych wydanych za granicą).

Ponadto, ustawodawca wydaje się wychodzić z założenia, że prawa jazdy wydane za granicą nie spełniają podobnych wymogów co do bezpieczeństwa niż te wydane w UE (przy czym ustawodawcy musiało chodzić o bezpieczeństwo ruchu drogowego, ponieważ trudno tu dopatrywać się jakiegokolwiek korelacji pomiędzy wydaniem prawa jazdy za granicą i wzrostem ryzyka przestępstw na tle seksualnym). Założenie to jest bezpodstawne, choćby z uwagi na utrwaloną już długoletnią praktyką powszechnego, uniwersalnego akceptowania praw jazdy wydanych w różnych państwach na świecie.

Pewną pułapką dla kierowców są także przepisy unijne wynikające z Dyrektywy w sprawie praw jazdy<sup>64</sup>, wedle której osoba spoza Unii Europejskiej jest zobowiązana wystąpić o wymianę zagranicznego prawa jazdy po 185 dniach pobytu na terytorium państwa członkowskiego UE. Wcześniej nie może wystąpić o wymianę tego dokumentu. Dochodzi do tego dość długi czas oczekiwania wynikający z procedury wymiany dokumentu uprawniającego do prowadzenia pojazdów. W konsekwencji będziemy mieć do czynienia z tym, że osoby, które przyjadą do Polski z Białorusi czy Ukrainy, zrezygnują z podjęcia pracy w branży przewozów osób ze względu na barierę czasową wynikającą z oczekiwania na dokumenty.

## Braki i rekomendacje

Mechanizmy obecnie ujęte w projekcie oceniamy jako idące w dobrym kierunku. Projekt realizuje cele związane ze zwiększeniem bezpieczeństwa w przewozach adresując największy problem (wiele osób wykonujących przewóz jako jeden kierowca). Ustawodawca nie zdecydował się jednak na bardziej pogłębioną reformę. Jak można zakładać, ustawodawca chciał skoncentrować się na problemach najbardziej palących. Należy więc postulować, aby obecne rozwiązanie było traktowane jako tymczasowe, a ustawodawca rozpoczął prace zmierzające do reorganizacji i cyfryzacji systemu przewozów, stworzenia centralnej bazy wymiany informacji i ujednoczenia wymogów stawianych kierowcom w całym kraju.

Podstawowym problemem jest tradycyjna papierowa forma obiegu wypisów z licencji. Wypisy są wydawane przez każdą gminę, co powoduje rozczłonkowanie systemu (przewoźnik będący właścicielem floty musi posiadać wypis na każdy pojazd, którym wykonuje przejazd dla każdej gminy). Platformy nie mają narzędzi, aby ustalić czy przedstawiony im wypis (w formie papierowej podczas osobistego stawiennictwa) nie został cofnięty, unieważniony, podrobiony – pomimo, że takie obowiązki nakłada na nie projektowana ustawa. W zasadzie takich możliwości nie mają także organy kontrolne (np. policja). Również gminy nie wymieniają takich informacji między sobą.

Naturalnie najlepszym rozwiązaniem byłoby stworzenie centralnej bazy danych, umożliwiającej szybki obieg informacji w czasie rzeczywistym i obejmującej kluczowe dla systemu przewozów dane.

Baza powinna opierać się na założeniu pełnej współpracy publicznych (organy samorządu, minister) i prywatnych uczestników (licencjonowane platformy), którzy wymieniałyby między sobą informacje w oparciu o automatyczne API, m.in. na temat: (i) spełnienia wymogów ustawowych, (ii) aktualności licencji i zdarzeń dot. licencji – np. jej cofnięcia, unieważnienia; (iii) zdarzeń uzasadniających uznanie, że dany kierowca zagraża bezpieczeństwu przewozów, np. kilkakrotnie zaniechał obowiązku weryfikacji poprzez selfie-check. Stworzenie bazy zakładającej wymianę danych w sposób automatyczny w czasie rzeczywistym (API) pozwalałoby na natychmiastową reakcję na tego typu zdarzenie, np. blokowanie w systemach platform kierowców, którzy przestają spełniać wymogi ustawowe. Tego typu baza jest jednak obecnie rzadkością i najpewniej nie występuje w proponowanej wersji funkcjonalnej; pewne jej załączki można odnaleźć tylko w niektórych unijnych państwach. Przykładowo, w Portugalii publicznie dostępna jest lista wszystkich przewoźników ze wskazaniem numerów i regionu; lista jest jednak publikowana w formacie PDF i nie jest aktualizowana w czasie rzeczywistym. W Irlandii istnieje rejestr pozwalający na zweryfikowanie aktualności licencji i statusu rejestracji, który ma umożliwiać użytkownikom weryfikację kierowcy. We Francji platformy nie mają natomiast dostępu do rejestru przewoźników; ci mogą jednak samodzielnie wygenerować z systemu dokumenty potwierdzające m.in. posiadanie prawa

jazdy. W Wielkiej Brytanii rejestry prowadzone są na szczeblu lokalnym, przez co zachodzi spora różnorodność pomiędzy częstotliwością aktualizacji i udostępnianymi danymi. Wydaje się, że najbliższym (ale nie w pełni) postulowanego rozwiązania jest Rumunia, gdzie organ transportu prowadzi centralną bazę z informacjami dotyczącymi przewoźników. Jednak nie wszystkie informacje są dostępne online, niektóre wymagają złożenia formalnego wniosku. Nie udało nam się także uzyskać potwierdzenia, aby baza obsługiwała komunikację poprzez API i pozwalała platformom na zautomatyzowanie procesu weryfikacji kierowcy. Można przypuszczać, że ustawodawca już obecnie trafnie dostrzegł wartość tego typu systemu przewidując obieg informacji pomiędzy samymi platformami; to adresuje jednak inny problem. Brak centralnej bazy łączącej publicznych i prywatnych uczestników systemu utrudnia jego uszczelnienie. Nie ma przy tym potrzeby, aby baza była całkowicie publiczna. Stworzenie bazy pozwalałoby w sposób naturalny wypełnić omówione wcześniej zalecenie Komisji Europejskiej, aby krajowe systemy przewozów osobowych uwzględniały rozwiązania prośrodowiskowe.

## Weryfikacja spełnienia wymogów dotyczących oznaczeń taxi.

Pewnym niedociągnięciem projektu jest nieprecyzyjne sformułowanie nałożonego na platformy pośredniczące w przewozach wymogu weryfikacji, czy pojazd przedsiębiorcy, któremu pośrednik przekazuje zlecenie przewozu, spełnia wymogi oznaczeń określone w przepisach prawa miejscowego. Przepis w proponowanym brzmieniu nie uwzględnia jednak, że w dużych aglomeracjach przewoźnicy posiadają często licencje na kilka gmin, co do których przepisy prawa miejscowego mogą każdorazowo określać wymogi oznaczeń w odmienny sposób. W praktyce oznaczałoby to, że jeden pojazd powinien jednocześnie być oznaczony na kilka różnych sposobów, a pośrednik ponosi odpowiedzialność za weryfikację spełnienia przez pojazd tego wymogu. W świetle powyższego zasadnym byłoby ograniczenie obowiązku weryfikacji przez pośrednika spełnienia przez pojazd wymogu w zakresie oznaczeń do zgodności z przepisami miejscowymi obowiązującymi na terenie jurysdykcji jednego spośród organów, które wydały licencje na rzecz danego przewoźnika. Przepisy powinny przy tym precyzować, że wystarczająca jest bądź weryfikacja zgodności oznaczenia z przepisami obowiązującymi na terenie jednej, dowolnej gminy bądź wskazywać która z gmin, na które przewoźnik uzyskał licencje, będzie właściwa przy weryfikacji spełnienia wymogu oznaczenia przez pośrednika. Przy wyborze drugiego z wariantów, mogłaby to być przykładowo gmina, w której dany przewoźnik po raz pierwszy uzyskał licencję bądź wypis z licencji na dany pojazd. Wprowadzenie powyższej zmiany w projekcie zapewniłoby pośrednikom możliwość wywiązania się z obowiązku weryfikacji zgodności oznaczeń pojazdu z przepisami prawa miejscowego także wobec pojazdów, co do których został wydany wypis z więcej niż jednej licencji, przez różne organy licencyjne, na obszarze których obowiązują różne przepisy prawa miejscowego – co, przy obecnym brzmieniu przepisów, jest niemożliwe.

## Wymóg posiadania polskiego prawa jazdy

Uwzględniając problemy opisane w dziale dotyczącym wymogu wymiany zagranicznego prawa jazdy na polskie przed rozpoczęciem pracy jako kierowca, trudno zrozumieć jakim ratio legis można by uzasadnić utrzymanie przedmiotowego mechanizmu. Proponowane zmiany mogą przy tym poważnie zakłócić rozwój rynku przewozów osobowych i prowadzić do załamania rynku pracy dla osób o szczególnie trudnej sytuacji życiowej, którzy są jednocześnie ważni dla polskiej gospodarki, są pracowici, w większości bezproblemowi, szczęśliwi, że mają szansę na pracę w bezpiecznym kraju. Trudności związane z wymianą zagranicznego prawa jazdy i potrzebny na to czas (np. w związku z koniecznością potwierdzenia dokumentacji w placówkach dyplomatycznych) mogą efektywnie pozbawić ich możliwości prowadzenia legalnej pracy zarobkowej w Polsce. Skutkiem tego może być powstanie szarej strefy przewozów (a więc sytuacja całkowicie sprzeczna z celami Projektu) i poważne problemy społeczne. Ograniczenie liczby kierowców wykonujących przewozy doprowadzi do wzrostu opłat za przewozy i w rezultacie obniży dostępność przewozów dla osób szczególnie wrażliwych (tj. osób o niższych dochodach, którzy nie mogą pozwolić sobie na przewozy z korporacjami taksówkarskimi lub mieszkających w regionach niepokrytych takimi przewozami).

Wobec powyższego, w naszej ocenie należy postulować zmianę omawianego mechanizmu, tak aby utrzymać dotychczasową otwartość rynku. Jako jedną z propozycji można rozważyć wprowadzenie wyłączeń dla grup osób, którzy w ostatnich latach stali się dominującą grupą pracowników w sektorze przewozów osób. Innym przykładowym rozwiązaniem mógłby być wymóg posiadania przez kandydatów na kierowców numeru PESEL, co stanowiłoby znacznie mniejszą barierę wejścia do zawodu przez cudzoziemców.



# Przypisy

- <sup>1</sup><https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2279>
- <sup>2</sup>TOR. Zespół Doradców Gospodarczych, Bezpieczeństwo przewozów taksówką na aplikację – aktualny stan i konieczne zmiany, s. 6.
- <sup>3</sup>TOR. Zespół Doradców Gospodarczych, Bezpieczeństwo przewozów taksówką na aplikację – aktualny stan i konieczne zmiany, s. 2.
- <sup>4</sup>TOR. Zespół Doradców Gospodarczych, Zmiany w przewozie osób taksówkami – efekty nowelizacji ustawy o transporcie drogowym, s. 11, 13.
- <sup>5</sup>R. Hahn, R. Metcalfe, The Ridesharing Revolution: Economic Survey and Synthesis, 2017.
- <sup>6</sup><https://blog.blablacar.in/about-us/story>
- <sup>7</sup><https://blog.blablacar.com/about-us>.
- <sup>8</sup><https://abcnews.go.com/US/story?id=3555783#.T58XIsRYst1>.
- <sup>9</sup><https://edition.cnn.com/interactive/2019/03/business/lyft-history/index.html>.
- <sup>10</sup><https://ola.co.uk/about-us/>.
- <sup>11</sup><https://web.didiglobal.com/>; <https://companiesmarketcap.com/ridesharing/largest-companies-by-market-cap/>; <https://en.wikipedia.org/wiki/DiDi>.
- <sup>12</sup><https://www.grab.com/sg/about/superapp/>; [https://en.wikipedia.org/wiki/Grab\\_\(company\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Grab_(company)).
- <sup>13</sup><https://bolt.eu/en/careers/about-bolt/>; [https://en.wikipedia.org/wiki/Bolt\\_\(company\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Bolt_(company));  
[https://techcrunch.com/2023/03/14/bolt-nepal-launch/?guccounter=1&guce\\_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLnVvS8&guce\\_referrer\\_sig=AQAAALtqTiHZ2O8CAshYaKt4aDQhNKYHFOuNI0sYF4XakwglqOCNZ4rYTCzgzULKCXigAem1m9GyeDO679P4z60\\_DZjNcHS-mNSHU1ecWqH2FvJLzJQBact4cK0Z9TPqgpHyzmJXjKtB0qbb5zt1GeZT7gsuukgetnAfdxmbLQlgwn](https://techcrunch.com/2023/03/14/bolt-nepal-launch/?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLnVvS8&guce_referrer_sig=AQAAALtqTiHZ2O8CAshYaKt4aDQhNKYHFOuNI0sYF4XakwglqOCNZ4rYTCzgzULKCXigAem1m9GyeDO679P4z60_DZjNcHS-mNSHU1ecWqH2FvJLzJQBact4cK0Z9TPqgpHyzmJXjKtB0qbb5zt1GeZT7gsuukgetnAfdxmbLQlgwn).
- <sup>14</sup>Granica nie zawsze jest ostra i naturalnie zdarzają się wyjątki, np. dłuższe przejazdy pojazdem zamówionym w ramach jednej z platform ride-hailingowych.
- <sup>15</sup><https://blog.blablacar.com/about-us>.
- <sup>16</sup><https://www.forbes.com/sites/harrycampbell/2015/03/24/just-how-far-is-your-uber-driver-willing-to-take-you/?sh=1bfa0d5e597c>.
- <sup>17</sup>R. Hahn, R. Metcalfe, The Ridesharing Revolution: Economic Survey and Synthesis, 2017.
- <sup>18</sup><https://www.wsj.com/articles/uber-and-lyft-claim-big-gains-for-their-ad-businesses-2b5e0ef7>.
- <sup>19</sup><https://www.statista.com/outlook/mmo/shared-mobility/shared-rides/ride-hailing-taxi/worldwide>.
- <sup>20</sup>Rozumiany szeroko, jako obejmujący m.in. przewozy taxi, ride-hailing, ridesharing i carsharing.
- <sup>21</sup><https://www.mckinsey.com/features/mckinsey-center-for-future-mobility/mckinsey-on-urban-mobility/snapshot-of-the-european-car-sharing-market>.
- <sup>22</sup><https://www.gov.pl/web/gitd/rejestr-przedsiębiorców-prowadzących-posrednictwo-przy-przewozie-osob>.
- <sup>23</sup>Raport Kierunek: bezpieczeństwo, Uber, s. 7.
- <sup>24</sup>TOR. Zespół Doradców Gospodarczych, Bezpieczeństwo przewozów taksówką na aplikację – aktualny stan i konieczne zmiany, s. 6.
- <sup>25</sup>TOR. Zespół Doradców Gospodarczych, Bezpieczeństwo przewozów taksówką na aplikację – aktualny stan i konieczne zmiany, s. 2.
- <sup>26</sup>TOR. Zespół Doradców Gospodarczych, Zmiany w przewozie osób taksówkami – efekty nowelizacji ustawy o transporcie drogowym, s. 11, 13.
- <sup>27</sup>J. Kuźma, M. Połom, S. Żukowska: Rozwój Mobilności Współdzielonej w Polsce na tle tendencji europejskich, Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG, 25(1), 7-22.
- <sup>28</sup>J. Kuźma, M. Połom, S. Żukowska: Rozwój Mobilności Współdzielonej w Polsce na tle tendencji europejskich, Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG, 25(1), 7-22.
- <sup>29</sup>[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6605](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6605).
- <sup>30</sup><https://wiadomosci.onet.pl/kraj/napasci-seksualne-w-taksówkach-na-aplikacje-bolt-wprowadza-zmiany/8q1txwv>.
- <sup>31</sup>Raport Kierunek: bezpieczeństwo. Uber, s. 11.
- <sup>32</sup><https://fintek.pl/bolt-wyda-10-mln-pln-na-podniesienie-bezpieczenstwa-zaostrza-wymogi-wobec-kierowcow/>.
- <sup>33</sup><https://www.forbes.pl/biznes/jak-bolt-dba-o-bezpieczenstwo-pasazerow/njbqf7z>.
- <sup>34</sup><https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/218309,Spotkanie-funkcjonariuszy-Komendy-Glownej-Policji-z-przedstawicielami-firm-przew.html>.
- <sup>35</sup><https://thevanabondtales.com/is-there-uber-in-bulgaria-taxis-lyft-ridesharing/>; <https://bolt.eu/en/cities/>.
- <sup>36</sup><https://www.thetravel.com/countries-uber-rides-unavailable/#denmark>; <https://www.uber.com/dk/en/>; <https://bolt.eu/en/cities/copenhagen/>.
- <sup>37</sup><https://travelperi.com/does-italy-have-uber/>.
- <sup>38</sup>Zawiadomienie Komisji w sprawie sprawnie funkcjonującego i zrównoważonego lokalnego przewozu osób na żądanie (taksówki i prywatne samochody do wynajęcia) (2022/C 62/01) z dnia 4.2.2022 r.

- <sup>39</sup>Orzeczenie TSUE w sprawie C-434/15 Asociación Profesional Elite Taxi v Uber Systems Spain SL.
- <sup>40</sup><https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviaros/TVDE/Paginas/TVDE.aspx>.
- <sup>41</sup><https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F31027?lang=en>.
- <sup>42</sup><https://www.nationaltransport.ie/taxi/driver-licensing/applying-for-an-spsv-driver-licence/>.
- <sup>43</sup><https://www.politiet.no/english/passenger-carrying-vehicle-pcv-drivers-licence/>.
- <sup>44</sup><https://apps.eurofound.europa.eu/platformeconomydb/ridesharing-ordinance-105143>.
- <sup>45</sup><https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F31027?lang=en>.
- <sup>46</sup><https://www.nationaltransport.ie/taxi/driver-licensing/applying-for-an-spsv-driver-licence/>.
- <sup>47</sup><https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviaros/TVDE/Paginas/TVDE.aspx>.
- <sup>48</sup><https://apps.eurofound.europa.eu/platformeconomydb/ridesharing-ordinance-105143>.
- <sup>49</sup><https://apps.eurofound.europa.eu/platformeconomydb/ridesharing-ordinance-105143>.
- <sup>50</sup><https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F31027?lang=en>.
- <sup>51</sup><https://apps.eurofound.europa.eu/platformeconomydb/ridesharing-ordinance-105143>.
- <sup>52</sup><https://bolt.eu/pl-pl/legal/pl/terms-for-drivers/>.
- <sup>53</sup><https://www.uber.com/pl/pl/drive/requirements/>; <https://www.uber.com/pl/pl/drive/requirements/vehicle-requirements/>.
- <sup>54</sup>[shorturl.at/lrwkX](https://shorturl.at/lrwkX); <https://www.free-now.com/pl/zostan-taxi/>.
- <sup>55</sup><https://itaxi.pl/faq/#toggle-id-3>.
- <sup>56</sup>Według danych z raportu Kierunek: bezpieczeństwo. Uber, s. 12.
- <sup>57</sup><https://silesion.pl/uber-otwiera-nowe-punkty-weryfikacji-osobistej-kierowcow/>
- <sup>58</sup><https://motofakty.pl/zmiany-dla-kierowcow-konieczna-bedzie-specjalna-weryfikacja/ar/c4-17393521>
- <sup>59</sup>Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2201).
- <sup>60</sup>Minimalne wymagania funkcjonalne dla aplikacji mobilnej określa Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie aplikacji mobilnej służącej do rozliczania opłaty za przewóz osób.
- <sup>61</sup><https://kruczek.pl/kara-dla-ubera/>; <https://kruczek.pl/kierowca-ubera-naruszyl-przepisy-ustawy-o-transporcie-drogowym/>.
- <sup>62</sup>Wyrok WSA w Krakowie z 16.04.2018 r., III SA/Kr 1142/17; Wyrok WSA w Krakowie z 9.01.2019 r., III SA/Kr 741/18.
- <sup>63</sup><https://www.forbes.pl/biznes/jak-bolt-dba-o-bezpieczenstwo-pasazerow/njbqf7z>
- <sup>64</sup>Dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy.



[WWW.JAGIELLONSKI.PL](http://WWW.JAGIELLONSKI.PL)