

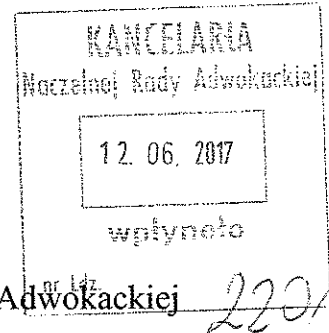


ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

Adam Podgórski

GMS-WP-173-144/17

Warszawa, dnia 6 czerwca 2017 r.



Prezes

Naczelnej Rady Adwokackiej

Pan Jacek Trela

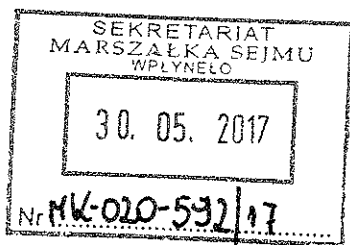
Szanowny Panie Prezesie

Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję – w trybie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz.U.2016.1999 j.t. ze zm.) - poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Pudłowski), z prośbą o przedstawienie opinii.

Z poważaniem

Warszawa, dnia 30 maja 2017 r.

Grupa Posłów na Sejm RP
Klubu Poselskiego
.Nowoczesna



Szanowny Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy o zmianie ustawy:

- o zmianie ustawy o transporcie drogowym

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Pawła Pudłowskiego.

Ustawa
z dnia
o zmianie ustawy o transporcie drogowym

Art. 1. W ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2016 poz. 1907, 1935, 1958 i z 2017 r. poz. 708), wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 w pkt 23 na końcu zdania kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt. 24-25 w brzmieniu:

„24) elektroniczna platforma pośrednicząca – przedsiębiorca będący osobą prawną lub fizyczną, wykonujący działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usługi pośrednictwa pomiędzy konsumentem usługi krajowego transportu drogowego, a przedsiębiorcą świadczącym usługę krajowego transportu drogowego, o którym mowa w pkt 25. Przedsiębiorca działający w formie elektronicznej platformy pośredniczącej wykonuje usługę w oparciu o system informatyczny, lub teleinformatyczny umożliwiający konsumentom dostęp do bazy danych zawierającej informacje o przedsiębiorcach świadczących usługę krajowego transportu drogowego w zakresie co najmniej ich gotowości do świadczenia usługi oraz prognozowanej ceny usługi na wyznaczonej przez konsumenta trasie przejazdu;

25) profesjonalny beneficjent elektronicznej platformy pośredniczącej – przedsiębiorca świadczący usługę krajowego transportu drogowego w rozumieniu art. 5b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, udostępniający elektronicznej platformie pośredniczącej dane dotyczące gotowości do świadczenia usługi na rzecz konsumenta w ramach informatycznego systemu administrowanego przez przedsiębiorcę, o którym mowa w pkt 24.”;

2) w art. 5b po ust. 3 dodaje się ust. 4-7 w brzmieniu:

„4. Podjęcie i wykonywanie działalności o charakterze, elektronicznej platformy pośredniczącej wymaga:

- 1) złożenia zgłoszenia do organu właściwego, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1,
- 2) uzyskania oświadczenia w formie pisemnej, z notarialnie poświadczonym podpisem od profesjonalnego beneficjenta elektronicznej platformy pośredniczącej, o spełnieniu wymogów o którym mowa w art. 5c ust. 1, w związku z wykonywaniem działalności o której mowa w art. 5b ust. 1 pkt 1 i 2,
- 3) uzyskania przez elektroniczną platformę pośredniczącą, odpisu dokumentu potwierdzającego posiadaną licencje, przez każdego z kontrahentów będących

profesjonalnymi beneficjentami elektronicznej platformy pośredniczącej. Odpis dokumentu potwierdzającego posiadanie licencji powinny stanowić załącznik do oświadczenia o którym mowa w pkt 2.

5. Oświadczenie o którym mowa w ust. 4 pkt 2 wymaga każdorazowej, niezwłocznej aktualizacji lub jego cofnięcia w przypadku zmiany okoliczności konstytuujących jego treść. Przedsiębiorca działający w charakterze elektronicznej platformy pośredniczącej jest zobowiązany wystąpić do profesjonalnego beneficjenta elektronicznej platformy pośredniczącej z żądaniem aktualizacji złożonego oświadczenia, o którym mowa w ust. 4 pkt 2, przynajmniej raz na 6 miesięcy.

6. Elektroniczna platforma pośrednicząca nie ponosi odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia, o którym mowa w ust. 4 przez przedsiębiorcę, będącego profesjonalnym beneficjentem elektronicznej platformy pośredniczącej.

7. Do oświadczenia składanego przez profesjonalnego beneficjenta elektronicznej platformy pośredniczącej, stosuje się przepis art. 233 § 6 Kodeksu Karnego.”;

3) w art. 5c:

a) w ust. 1:

- w pkt 1 lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) nie zostały skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwa karne skarbowe lub przestępstwa umyślne: przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, przeciwko życiu i zdrowiu, mieniu, obrotowi gospodarczemu, wiarygodności dokumentów, środowisku lub warunkom pracy i płacy albo inne mające związek z wykonywaniem zawodu,”

- pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) w stosunku do osób zatrudnionych przez przedsiębiorcę:

b) nie orzeczono zakazu wykonywania zawodu kierowcy,

c) nie zostały one skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwa określone w art. 5c ust. 1 pkt 1 lit. a.”;

b) po ust. 4 dodaje się ust. 5-6 w brzmieniu:

„5. Okoliczności określone w ust. 1 pkt 4, należy udokumentować zaświadczeniem z Krajowego Rejestru Karnego.

6. Przedsiębiorca wykonujący usługę transportu drogowego na podstawie licencji, o której mowa w art. 5b ust. 1 pkt 1 i 2, może świadczyć tę usługę jedynie w oparciu o pracę wykonywaną osobiście lub poprzez kierowców pozostających z nim w stosunku pracy, lub też poprzez umowę z innym przedsiębiorcą posiadającym własną licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1 pkt 1 i 2.”;

4) w art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Organem właściwym w sprawach udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany oraz zawieszenia lub cofnięcia zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, a także w sprawie przyjęcia zgłoszenia, o którym mowa w art. 5b ust. 4 pkt 1 jest:

- 1) starosta właściwy dla siedziby przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 lit. a rozporządzenia (WE) nr 1071/2009;
- 2) Główny Inspektor Transportu Drogowego, w przypadku ubiegania się o licencję wspólnotową, jeżeli przedsiębiorca nie występował z wnioskiem o wydanie zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego przez organ, o którym mowa w pkt 1.”;

5) w art. 7a po ust. 7 dodaje się ust. 8- 9 w brzmieniu:

„8. Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia wzór zgłoszenia, o którym mowa w art. 5b ust. 4 pkt 1.

9. Zgłoszenie, o którym mowa w ust. 8 zawiera:

- 1) firmę podmiotu zamierzającego prowadzić działalność polegającą na świadczeniu usługi elektronicznej platformy pośredniczącej;
- 2) adres siedziby osoby prawnej lub miejsca zamieszkania osoby fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą;
- 3) odpowiednio dla formy prowadzenia działalności gospodarczej numery:
 - a) wpisu w Krajowym Rejestrze Gospodarczym,
 - b) rejestrze REGON,
 - c) numer identyfikacji podatnika,
 - d) numer PESEL,
- 4) w przypadku osoby fizycznej: imię i nazwisko oraz serie i numer dowodu tożsamości.”;

8) w art. 8 w ust. 3 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) zaświadczenie z Krajowego Rejestru Karnego dotyczące członków organu zarządzającego osoby prawnej, osoby zarządzającej spółką jawną lub komandytową, a w przypadku innego przedsiębiorcy - osoby prowadzącej działalność gospodarczą, że spełnia wymóg dobrej reputacji, o którym mowa w art. 5c ust. 1 pkt 1;”;

9) w art. 50 w pkt 2 po lit. k dodaje się lit. i w brzmieniu:

„i) kontroli przestrzegania obowiązków dokumentacyjnych, o których mowa w art. 5b ust. 4-7.”;

10) art. 50a otrzymuje brzmienie:

„Art. 50. Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb kontroli, o których mowa w art. 50 pkt 1 lit. h oraz lit. i, uwzględniając sposób przeprowadzenia kontroli i badania rodzaju używanego paliwa.”;

11) po art. 95e dodaje się art. 95f-g w brzmieniu:

„Art. 95f.1. Kto będąc elektroniczną platformą pośredniczącą, niedopełnia obowiązku gromadzenia dokumentacji, o której mowa w art. 5b ust. 4-7, podlega karze pieniężnej w wysokości do 20.000 zł., na zasadach określonych w art. 94.

2. W przypadku ponownego stwierdzenia przez Inspekcję Transportu Drogowego, w ciągu jednego roku kalendarzowego niedopełnienia obowiązków gromadzenia dokumentacji, o której mowa w art. 5b ust. 4-7, uchylający się od obowiązku podlega karze pieniężnej w wysokości do 50.000 zł.

„Art. 95g.1. Kto będąc przedsiębiorcą prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą, o której mowa w art. 4 pkt 24, lub osobą będącą członkiem organu zarządzającego osoby prawnej wykonującej działalność gospodarczą, o której mowa w art. 4 pkt 24, odpowiedzialną organizacyjnie za nadzór nad prawidłowością gromadzonej dokumentacji, pomimo dwukrotnie nałożonej kary pieniężnej określonej w art. 95f, na przedsiębiorcę działającego w formie elektronicznej platformy pośredniczącej, dopuszcza się niedopełnienia obowiązków, o których mowa w art. 5b ust. 4-7, po raz trzeci w ciągu roku, podlega karze grzywny w wysokości do 50.000 zł.

2. W razie popełnienia wykroczenia, o którym mowa w ust. 1, można orzec zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie określonym w art. 4 pkt 24 ustawy wobec przedsiębiorcy prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą lub zakaz pełnienia

funkcji członka zarządu spółek kapitałowych wobec osoby będącej członkiem organu zarządzającego osoby prawnej wykonującej działalność gospodarczą, o której mowa w art. 4 pkt 24 ustawy.

3. Pomocnictwo i podżeganie do wykroczenia określonego w ust. 1 są karalne.

4. W przypadku wypełnienia znamion czynu zabronionego, określonego w ust. 1, art. 95f ust. 2 nie stosuje się.”

Art. 2. Przedsiębiorcy, o których mowa w art. 4 pkt 24 i 25w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, są zobowiązani do dostosowania posiadanej dokumentacji zgodnie z wymogami Ustawy zmieniającej w terminie do 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Niniejszy projekt ustawy jest motywowany pojawieniem się w Polsce i gwałtownym wzrostem popularności usług transportowych działających w modelu ekonomii współdzielenia: wykorzystujących Internet i aplikacje mobilne jako narzędzia kojarzenia zainteresowanych przejazdem pasażerów z chętnymi do ich przewozu kierowcami. Pomimo braku uregulowania prawnego tej kwestii, w Polsce funkcjonuje już kilka przedsiębiorstw zajmujących się właśnie takim pośrednictwem., a usługi te cieszą się coraz większą popularnością, zwłaszcza wśród młodszych obywateli. Przykładowo z badania przeprowadzonego w 2016 r. przez firmę badawczą Millward Brown wynika, że z usług z jednego z najpopularniejszych podmiotów pośredniczących w transporcie osób korzystał co trzeci Polak mieszkający w dużym mieście oraz urodzony w latach 1980-1995¹. Obecny stan braku odpowiednich regulacji jest rozwiązaniem szkodliwym dla wszystkich interesariuszy tego segmentu rynku.

Dla podmiotów zajmujących się pośrednictwem w transporcie oznacza on brak pewności prawa, który może zniechęcać do rozwoju przedsiębiorstwa oraz kolejnych inwestycji. Dla pasażerów – niepewność co do zasad odpowiedzialności za szkody powstałe wskutek wypadku lub oszustwa. Dla państwa z kolei – ograniczoną możliwość nadzoru nad działalnością podmiotów z tej branży. Brak regulacji szkodzi też „tradycyjnym” przedsiębiorstwom z branży transportowej. Mogą być one narażone na nieuczciwą konkurencję cenową ze strony nowych podmiotów wynikającą nie z lepszego zarządzania kosztami i użycia nowoczesnych technologii, lecz z uchylania się od obowiązków podatkowych i licencyjnych.

Projekt zakłada umożliwienie legalnego funkcjonowania i rozwoju nowoczesnych platform pośredniczących w usługach transportowych za pomocą technologii mobilnych. Stworzenie otoczenia prawnego dla tych podmiotów jest pożądane społecznie - przyniesie korzyści dla obywateli korzystających z usług przewozowych, jak i dla jakości życia wszystkich mieszkańców miast) a także dla gospodarki i państwa.

Po pierwsze zwiększony zostanie poziom konkurencji na rynku przewozu osób. W rezultacie wzrośnie dostępność usług transportowych dla obywateli a także poprawi się ich jakość. W

¹<http://www.marketing-news.pl/message.php?art=48469>

średnim i długim okresie umożliwi to większej liczbie Polaków całkowitą rezygnację albo ograniczenie wykorzystywania własnego auta. Bardziej powszechne korzystanie z usług przewozu osób zwiększy efektywność wykorzystania aut obecnych w przestrzeni miejskiej (samochody te są w ciągłym ruchu). Dzięki temu może zostać ograniczony problem korków, zanieczyszczenia powietrza i hałasu w polskich miastach. Zgodnie z wyliczeniami naukowców z Massachusetts Institute of Technology upowszechnienie nowych usług transportowych pozwoli ograniczyć o 75% liczbę taksówek działających w Nowym Jorku przy zachowaniu dotychczasowego czasu przejazdu.² Co więcej, badania OECD przeprowadzone w maju 2015 roku w Lizbonie, zwiększenie dostępu do przejazdów pojazdami autonomicznymi (które są uważana za następny krok w rozwoju nowych usług transportowych – czołowe firmy prowadzą badania w tym zakresie) funkcjonującymi w ramach ekonomii współdzielenia, pozwoliłoby zredukować liczbę samochodów poruszających się po lizbońskich ulicach aż o 80-90%.³ Wraz ze spadkiem liczby poruszających się pojazdów, w miejsce parkingów, zwiększy się ilość przestrzeni miejskiej do zagospodarowania na potrzeby mieszkańców – wg. OECD średniej wielkości europejskie miasto powinno zyskać ok. 1,5 mln km² (równowartość 210 boisk piłkarskich) dodatkowej, wolnej przestrzeni.⁴

Po drugie proponowana regulacja pozwoli rozwiązać nieefektywności na rynku przewozu osób wynikające z luki prawnej dotyczącej funkcjonowania „nowoczesnych” platform. Główne problemy to: możliwość wystąpienia nieuczciwej konkurencji względem „tradycyjnych” uczestników rynku (wynikająca z omijania wymogów podatkowych i licencyjnych), występowanie problemów formalnych w kontaktach z organami państwa, czy niepewność interpretacji prawa, która może stanowić barierę wejścia na rynek dla nowych podmiotów i barierę rozwoju dla już obecnych na rynku. Po trzecie niniejszy projekt ustawy przyniesie korzyści dla państwa. Umożliwi opodatkowanie wszystkich podmiotów działających na rynku przewozu osób na równych i przejrzystych zasadach oraz będzie stymulował pojawianie się nowych przedsiębiorstw. Bezpośrednim celem proponowanej ustawy nowelizującej ustawę o transporcie drogowym jest zmiana obecnych regulacji dotyczących komercyjnego przewozu osób tak, by były one dostosowane do najnowszych trendów w tej branży tj. pojawienia się elektronicznych platform pośredniczących w świadczeniu usługi transportowej.

² http://www.csail.mit.edu/ridesharing_reduces_traffic_300_percent

³ <http://www.economist.com/news/leaders/21706258-worlds-most-valuable-startup-leading-race-transform-future>

⁴ <http://oecdinsights.org/2015/05/13/the-sharing-economy-how-shared-self-driving-cars-could-change-city-traffic/>

Biorąc pod uwagę powyższe, niniejszy projekt wprowadza do ustawy o transporcie drogowym pojęcia „elektronicznej platformy pośredniczącej” oraz „profesjonalnego beneficjenta elektronicznej platformy pośredniczącej”. Pierwsze z nich określa przedsiębiorcę pośredniczącego w kontakcie (tj. zamówieniu usługi oraz płatności) między konsumentem oraz przewoźnikiem za pomocą narzędzi społeczeństwa informacyjnego, tj. oferującego informację o dostępnych przewoźnikach – nie jest więc on przewoźnikiem *sensu stricto*, gdyż nie dostarcza usługi transportowej, nie zatrudnia kierowców i nie jest właścicielem pojazdu. Drugie pojęcie określa natomiast przedsiębiorcę świadczącego usługi przewozowe, wykorzystującego platformę pośredniczącą w celu nawiązania kontaktu z klientem i przyjęcia płatności. W proponowanym modelu działalność takiego kierowcy opiera się na istniejącej w polskim prawodawstwie instytucji przewozu osób samochodem osobowym.

Warto dodać, że do konsekwentnego i postępującego otwierania rynków na nowe rozwiązania w tej branży namawia państwa UE Komisja Europejska. W komunikacie opublikowanym w czerwcu 2016 roku przedstawiono argumenty przemawiające za liberalizacją przepisów regulujących kwestię zasad ekonomii współdzielenia.⁵

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

2.1 Status prawny w Polsce

Obecnie w polskim prawie nie funkcjonują regulacje odnoszące się wprost do nowych usług transportowych świadczonych za pośrednictwem aplikacji internetowych. Sama kwestia przewozu osób uregulowana jest przede wszystkim w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym. Zgodnie z brzmieniem przytoczonej ustawy, z transportem drogowym mamy do czynienia, gdy podejmowana i wykonywana jest działalność gospodarcza w zakresie przewozu osób pojazdami samochodowymi zarejestrowanymi w kraju, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym jazda pojazdu, miejsce rozpoczęcia lub zakończenia podróży i przejazdu oraz droga znajdują się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Działanie kierowców współpracujących z podmiotami opierającymi się na modelach ekonomii współdzielenia najlepiej określałaby instytucja „przewóz osób samochodem osobowym”. Dla praktycznego wykorzystania tej instytucji przez podmioty obecne na rynku brakuje jednak

⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PL/COM-2016-356-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>

określenia statusu platformy pośredniczącej. Inne instytucje prawne z ustawy o transporcie drogowym trudno dopasować do nowatorskich modeli biznesowych. Także obecnie obowiązujące przepisy dotyczące przewozu osób taksówką nie odpowiadają rewolucji w transporcie dokonanej przez usługi mobilne.

W obecnym stanie trudno uznać, że podmioty oferujące usługi transportu w oparciu o wykorzystanie ekonomii współdzielenia, powinno być traktowane na równi z tradycyjnymi korporacjami taksówkarskimi. Nowi gracze na rynku opierający działalność o modele biznesowe z zakresu ekonomii współdzielenia dostarczają usługę dostępu do informacji, pośrednictwa pomiędzy pasażerami poszukującymi transportu, a kierowcami oferującymi dostęp do transportu. Podmioty dostarczające aplikacje mobilne niekoniecznie są właścicielami pojazdów oraz zwykle nie zatrudniają kierowców w oparciu o tradycyjnie rozumiane formy zatrudnienia.

2.2 Modele regulacji ekonomii współdzielenia na rynku przewozu osób na świecie

2 czerwca 2016 roku Komisja Europejska wydała komunikat, w którym zaapelowała do państw członkowskich o nadanie ram prawnych usługom ekonomii dzielenia⁶. Ich funkcjonowanie uznała bowiem za jedno ze źródeł innowacyjności i wzrostu w europejskiej gospodarce. Nowe modele działalności, wykorzystujące powszechny dostęp do nowych technologii, znacznie pobudzają konkurencyjność i dostępność usług. Platformy oferujące usługi z wykorzystaniem dostępu do nowych technologii oferują usługi przez pojedynczych obywateli, wspierają nowe formy zatrudnienia, otwierają rynek na elastyczne modele pracy oraz dają dostęp do nowych źródeł dochodu. Konsumenci zyskują dostęp do korzyści, głównie w postaci nowych kategorii usług, rozszerzonego asortymentu rynku oraz niższe ceny spowodowane zwiększoną konkurencyjnością. *Sharing economy* zwiększa efektywność wykorzystania dóbr i usług co jest zbieżne z realizacją nadrzędnych celów UE - zrównoważonego rozwoju uwzględniającego zwiększony poziom ochrony środowiska naturalnego oraz przejścia na model gospodarki obiegowej, optymalizującej użycie zasobów i kładącej nacisk na ich ponowną eksploatację.

W wypadku nowych usług transportowych rozwiązania prawne w krajach członkowskich są jednak zróżnicowane. Możemy wyróżnić trzy zasadnicze ujęcia w prawie usług transportowych korzystających z nowej technologii informacyjnej. Pierwsze podejście to

⁶http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2001_pl.htm

całkowity zakaz funkcjonowania podmiotów działających w ramach *sharing economy*. Takie rozwiązanie można spotkać w prawodawstwie m.in. Węgier, Niemiec oraz niektórych regionów Stanów Zjednoczonych. Takie podejście obarczone jest brakiem korzyści dla społeczeństwa. Rozwiązanie całkowicie niedopuszczające do korzystania ze współdzielenia może doprowadzić do zorganizowanych protestów społecznych, które miały m.in. miejsce w USA, Quebecu (Kanada) oraz Sao Paulo (Brazylia) po zdelegalizowaniu działalności jednego z czołowych przewoźników działających w ramach *sharing economy*. Całkowite zamknięcie rynku na legalną działalność podmiotów może prowadzić do patologii w postaci przejścia przedsiębiorców do szarej strefy – działalność podmiotów będzie całkowicie wykluczona z krajowego prawodawstwa, mimo tego będą funkcjonowały bez opodatkowania czy regulacji stanowiących podstawę funkcjonowania rynku.

Drugie ujęcie to funkcjonowanie podmiotów *sharing economy* w ramach rejestrowanej działalności gospodarczej, co wpisuje przedsiębiorstwa innowacyjne w ramy rynku obowiązujące podmioty tradycyjne. To rozwiązanie jest korzystniejsze niż całkowity zakaz istnienia podmiotów *sharing economy*, choć nie pozbawione wad. Największym zagrożeniem jest zniechęcenie do wejścia na rynek pojedyncze jednostki, sporadycznie oferujące usługi w ramach zderegulowanego rynku. W momencie wprowadzenia obowiązku prowadzenia rejestrowanej działalności gospodarczej, korzyści odnoszone z wykonywania pojedynczych usług, przewyższają wysokość kosztów ponoszonej działalności. Takie rozwiązanie uderza w osoby o najniższych dochodach, dla których wolny, nieograniczony barierami dostęp do rynku stanowi dodatkowe źródło utrzymania.

Trzecie rozwiązanie to liberalizacja przepisów dla podmiotów *sharing economy*. Rola państwa w tym zakresie ogranicza się do wprowadzenia podstawowych regulacji dla osób sporadycznie oferujących usługi w zakresie współdzielenia. Otwarcie rynku umożliwi swobodną działalność wszystkim członkom społeczeństwa – w szczególności przyczyni się do poprawy sytuacji osób o najniższych dochodach, dla których prowadzenie tradycyjnej formy przedsiębiorstwa może okazać się nieopłacalne w kontekście odprowadzania obowiązkowych obciążeń z tytułu prowadzonej działalności. Przepisy regulujące *sharing economy* powinny dotyczyć zagadnień determinujących prawidłowe funkcjonowanie rynku oraz kwestie opodatkowania działalności. W optymalnym rozwiązaniu podatki powinny być pobierane od przychodów bieżących, podobnie jak w przypadku podatku od zysków kapitałowych, w przypadku których banki często ściągają należny podatek bez interwencji klientów.

Próba najdalej idąca liberalizacji prawa dotyczącego przewozu osób ma obecnie miejsce w Estonii. W tamtejszym parlamencie trwają prace nad nowelizacją Ustawy o transporcie publicznym, która wprowadzi do estońskiego systemu prawnego pojęcie „usługi zamówionej” (*pre-arranged service*), którą będą mogli świadczyć przez kierowców używających zarejestrowanych przez państwo platform elektronicznych. Kierowcą takim będzie mogła być osoba niekarana za przestępstwa kryminalne oraz za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości. Platforma elektroniczna będzie miała za to obowiązek nadzoru nad jakością usług (udostępnienie systemu oceny kierowców), obsługiwaną płatności i wystawiania faktur, rozpatrywania skarg złożonych przez pasażerów oraz udostępniania informacji o kierowcach (także danych finansowych) organom administracji państwowej. W celu wyrównania szans na rynku ustawa to ogranicza też bariery wejścia „tradycyjnym” taksówkarzom – znoszone są licencje oraz wymóg odbycia szkolenia, a także ograniczenia obszaru świadczonych usług. Taksówkarze zachowują jednak przywilej do brania pasażera „z ulicy” tj. bez wcześniejszego zamówienia pojazdu.

Regulacje pozwalające korzystać z usług transportowych zamawianych przy pomocy platform internetowych funkcjonują już za to w Wielkiej Brytanii. W tym celu jest wykorzystywana instytucja *Private Hire Vehicle* – prywatnego samochodu do wynajęcia znana również jako *minicab* – „minitaksówką”. Przykładowo w Londynie kierowca chcący przewozić pasażerów „minitaksówką” musi uzyskać specjalną licencję (której uzyskanie jest jednak prostsze i tańsze niż w przypadku pełnej licencji taksówkarskiej – niewymagany jest np. uważany za bardzo trudny egzamin z topografii miasta). Pojazd wykorzystywany do działalności musi natomiast spełniać wyznaczone przez miasto standardy, a także być odpowiednio oznaczony. Podobnie jak w Estonii, także wg regulacji brytyjskich kierowca „minitaksówki” nie może zabierać pasażerów „z ulicy” – muszą oni wcześniej zamówić przejazd. Elementem regulacji jest również wyrok ws. jednej z platform pośredniczących w transporcie – sąd uznał, że kierowcom działającym w jej ramach należą się prawa pracownicze.

W przypadku hiszpańskiego Madrytu kierowcy pracujący dla platform pośredniczących w zamawianiu pojazdów korzystają z licencji typu *Autorización de arrendamiento de vehículos con conductor* (zezwolenie na wynajem samochodu z kierowcą), która pierwotnie służyła przede wszystkim podmiotom oferującym wynajem ekskluzywnych limuzyn dla klientów biznesowych. W przeciwieństwie do rozwiązań brytyjskich i estońskich, w wypadku Madrytu

władze miasta ograniczają sztucznie podaż tych licencji – nie może być ich więcej niż 1/30 licencji na przewóz osób taksówką. Samochody nie mogą też krążyć po mieście w poszukiwaniu pasażerów – muszą stać w miejscu do momentu otrzymania zgłoszenia.

Wprowadzane w ustawie rozwiązania zbliżone są do modelu brytyjskiego. Intencją ustawodawców jest bowiem wykorzystanie istniejącego już rozwiązania – licencji na przewóz osób samochodem osobowym. W opinii autorów ustawy rozwiązanie hiszpańskie (ograniczenie liczby pojazdów do wynajęcia) jest bowiem zbyt restrykcyjne i nosi znamiona sztucznego ograniczania konkurencyjności nowych form transportu i podtrzymania renty regulacyjnej „tradycyjnych” taksówkarzy, ze szkodą dla konsumentów.

Kluczowe znaczenie dla europejskich regulacji platform internetowych łączących pasażerów z kierowcami będzie miał natomiast wyrok w rozpatrywanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej sprawie C-434/15, w której stronami jest zrzeszenie „tradycyjnych” taksówkarzy z hiszpańskiej Barcelony oraz jedna z firm obsługujących platformę pośredniczącą. Zajmujący się sprawą hiszpański sąd zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym czy usługa oferowana przez firmę jest usługą przewozową, elektroniczną usługą pośrednictwa, czy właściwą usługą społeczeństwa informacyjnego. Wyrok w tej sprawie będzie istotnym krokiem na drodze stworzenia ogólnoeuropejskiej normy określającej uprawnienia władz państwowych w zakresie regulacji właśnie takich usług.

3. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

W obecnym stanie prawnym przepisy Ustawy o transporcie drogowym wskazują na występowanie trzech kategorii przewoźników drogowych w omawianym kontekście. Reguluje to art. 5b ust. 1 Ustawy o transporcie drogowym poprzez nazwanie każdej z trzech kategorii, kolejno: przewóz samochodem osobowym, pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą, a także przewóz taksówką.

Proponowana regulacja nie stoi w sprzeczności z obecnym stanem prawnym oraz z tendencją wyrażoną w Ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, która dokonała deregulacji zawodów, w tym między innymi taksówkarzy. Intencją autorów nowelizacji w odniesieniu do obecnego stanu prawnego jest wyjście naprzeciw nieustannie ewoluującemu rynkowi usług elektronicznych, poprzez

wprowadzenie do dotychczasowych regulacji definicji elektronicznej platformy pośredniczącej, w celu uporządkowania relacji pomiędzy kierowcami świadczącymi usługi transportu drogowego a przedsiębiorcami trudniącymi się pośrednictwem w tym zakresie.

Ratio legis proponowanych regulacji to w istocie oddzielenie właściwej usługi transportu drogowego obłożonej szeregiem regulacji konstytuującej uprawnienie do jej wykonywania (określone między innymi w art. 5c Ustawy o transporcie drogowym), od usług funkcjonujących już obecnie na rynku, jednakże wbrew ich rynkowemu przeznaczeniu często mylnie klasyfikowanych jako również usługa transportu drogowego. Tym samym projekt wprowadza wyraźne rozróżnienie na pośredniczącą w transporcie drogowym platformę usług oraz realnie wykonującą usługę transport drogowy kierowcę.

Jednocześnie warto podkreślić, że wbrew pojawiającym się w debacie publicznej głosom postulującym utworzenie nowej uprzywilejowanej kategorii przewoźników drogowych, niniejszy projekt nowelizacji zmierza do jak najpełniejszej realizacji prawa unijnego w tym zakresie. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. wyraźnie wskazuje na konieczność zapewnienia uczciwej konkurencji oraz dążenie do ustanawiania wspólnych zasad dotyczących wykonywania zawodu przewoźnika drogowego. Powinny być one zgodnie z przywołanym aktem prawa unijnego stosowane w jak najszerszym stopniu do wszystkich przedsiębiorców. W ocenie autorów projektu, nie jest on zatem w swojej treści niezgodny z unijnym prawem, ale wręcz zmierza do jego jak najpełniejszego implementowania na gruncie krajowym.

Ponadto, w obecnym stanie prawnym w ramach rynku usług transportu drogowego funkcjonuje szereg licencji i zezwoleń. Warto w związku z tym zauważyć, że jest to podyktowane specyfiką branży transportowej i koniecznością ustanowienia pewnego rodzaju mechanizmów kontroli administracji państwowej na tym sektorze usług. Jednakże z uwagi na fakt, że pośrednicząca platforma nie będzie funkcjonować w oparciu o nawet porównywalny poziom odpowiedzialności i ryzyka, w przekonaniu autorów projektu wystarczającym sposobem dokonania legalizacji jej działania jest zgłoszenie zamiaru wykonywania takiej działalności do właściwego organu. Nie ulega jednakże wątpliwości, że ustanowione w ustawie wymogi dokumentacyjne występujące w związku ze specyfiką relacji pośrednika na rynku przewozu osób oraz przedsiębiorcy świadczącego właściwą usługę transportu drogowego, pozostawione bez mechanizmów weryfikujących stałyby się prawem niemożliwym do wyegzekwowania.

Tym samym zasadne jest ustanowienie zarówno uprawnień kontrolnych dla Inspekcji Transportu Drogowego, jak i sankcji o charakterze wpierw administracyjnej kary pieniężnej, a w przypadku wielokrotnego i rażącego działania wbrew wymogom ustawy, również odpowiedzialności na zasadzie wykroczenia.

Fakt ustanowienia czynu zabronionego w art. 95g związany jest z koniecznością zapewnienia sankcji za rażące naruszenia obowiązków dokumentacyjnych, jednakże należy zauważyć, że wobec znikomego poziomu trudności w gromadzeniu określonej w art. 5b ust. 4-7 dokumentacji, sankcja wskazana będzie wobec zachowań ściśle patologicznych oraz przede wszystkim takich o charakterze powtarzalnego i rażącego naruszenia danych obowiązków. Ustanowienie takiego zakresu odpowiedzialności na zasadzie wykroczenia jest zarówno niezbędne jak i możliwie najmniej dotkliwe dla podmiotów funkcjonujących na rynku oraz co najważniejsze zmierzać będzie do penalizowania tylko tych jego uczestników, którzy dopuszczają się działań nieuczciwych zarówno względem Państwa jak i wobec innych konkurentów wprowadzając do obrotu dostępność nielegalnej usługi nieudokumentowanej w należyty sposób.

4. Skutki

a) prawne

Bezpośrednim skutkiem prawnym proponowanego rozwiązania będzie stworzenie kategorii elektronicznej platformy pośredniczącej, definiującej zakres obowiązków przedsiębiorców dostarczających usługę informacyjną umożliwiającą dostęp do bazy danych oraz określenie statusu prawnego przedsiębiorców świadczących usługę krajowego transportu drogowego za pośrednictwem platformy elektronicznej.

b) gospodarcze

Wnioskodawcy traktują ekonomię współdzielenia jako jeden z naturalnych mechanizmów rozwoju gospodarczego w dobie gospodarki cyfrowej, który powinien być aktywnie wspierany przez nowoczesne państwo. Wykorzystanie nowych technologii, powszechność oraz łatwość dostępu do informacji generują szybką absorpcję mechanizmu w społeczeństwach. Stworzenie ram prawnych umożliwiających efektywne funkcjonowanie przedsiębiorstw korzystających z mechanizmów ekonomii współdzielenia, pozwoli na kreację nowych miejsc pracy oraz wzmocnienie tempa rozwoju gospodarczego państwa przez zwiększenie podaży w ramach

sektora usług. Komisja Europejska szacuje, że 2015 roku przychody brutto w UE uzyskane przez platformy i dostawców usług w ramach ekonomii współdzielenia osiągnęły wartość 28 mld €. Wzrost wartości usług utrzymuje się na wysokim poziomie od 2013 roku i szacuje się jego dalsze, szybkie tempo wzrostu. Eksperti szacują, że potencjalna wartość całego sektora ekonomii współdzielenia w UE może być warta 160-572 mld €. Zainteresowanie produktami z dziedziny ekonomii współdzielenia jest coraz większe, co potwierdzają m.in. przeprowadzone badanie społeczne przez Eurobarometr – 52% obywateli UE ma świadomość istnienia usług oferowanych w ramach ekonomii współdzielenia, a 17% ankietowanych korzystało z takich usług co najmniej jeden raz. Wsparcie na rzecz rozwoju oraz stworzenie mechanizmów prawnych umożliwiających funkcjonowanie platform/aplikacji w ramach ekonomii współdzielenia będzie skutkowało utworzeniem nowych form elastycznego zatrudnienia, stanowiącego dodatkowe źródło dochodu. Zwiększenie różnorodności dostępnych produktów w ramach ekonomii współdzielenia będzie oznaczało wzrost konkurencyjności na rynku usług transportowych.

c) finansowe

Wprowadzenie proponowanych rozwiązań będzie skutkowało zwiększeniem wpływów do budżetu z tytułu opodatkowania usług transportowych. W obecnym stanie prawnym, państwo nie jest w stanie skutecznie opodatkować działalności omawianych podmiotów. Ze względu na brak odpowiedniego otoczenia prawnego i ewidencji podmiotów prowadzących tego rodzaju działalność, trudno oszacować wysokość dodatkowych wpływów podatkowych.

d) społeczne

Niniejszy projekt przyczyni się pozytywnie do wzrostu konkurencji na rynku usług z zakresu transportu prywatnego, co będzie skutkowało zwiększeniem dostępności produktów dla klientów. Zwiększona konkurencyjność oznacza spłaszczenie poziomu cen usług. Otwarcie rynku przejazdów okazjonalnych oznacza możliwość uzyskania dodatkowego źródła dochodu dla kierowców niewykonujących przewozów w ramach stałego zatrudnienia. W dłuższym horyzoncie czasowym, spodziewanym efektem będzie zmniejszenie liczby prywatnych pojazdów wykorzystywanych do transportu w ramach aglomeracji miejskich i ograniczenie problemu korków ulicznych - wg badania TomTomTraffic Index 2016 wśród 20 najbardziej zakorkowanych miast Europy aż 4 z nich znajdują się w Polsce, a Łódź jest pod tym względem najgorsza na kontynencie. Teza o tym, że nowe usługi transportowe zmniejszają ruch uliczny została potwierdzona w badaniu przeprowadzonym przez naukowców z Arizona State

University.⁷Zmniejszenie liczby samochodów poruszających się w miastach pozytywnie wpłynie na ograniczenie emisji zanieczyszczeń pochodzących z silników pojazdów spalinowych. Jak wynika z raportu Naczelnej Izby Kontroli, za zanieczyszczenie powietrza w Warszawie w 63% odpowiada komunikacja kołowa.⁸

⁷https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2838043

⁸<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-ochronie-powietrza-przed-zanieczyszczeniami.html>

Posłowie VIII kadencji Sejmu popierający poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym.

Lp.	Imię	Nazwisko	Klub	Podpis
1.	Adam	Cyrański		
2.	Barbara	Dolniak	N	
3.	Kamila	Gasiuk - Pihowicz	N	
4.	Zbigniew	Gryglas	N	
5.	Paulina	Hennig - Kloska	N	
6.	Michał	Jaros	N	
7.	Paweł	Kobyliński	N	
8.	Ewa	Lieder	N	
9.	Radosław	Lubczyk	N	
10.	Katarzyna	Lubnauer	N	
11.	Jerzy	Meysztowicz	N	
12.	Krzysztof	Mieszkowski		
13.	Piotr	Misiło	N	
14.	Mirosław	Pampuch	N	
15.	Ryszard	Petru	N	
16.	Paweł	Pudłowski		
17.	Monika	Rosa	N	
18.	Marek	Ruciński	N	
19.	Joanna	Scheuring - Wielgus	N	
20.	Joanna	Schmidt	N	
21.	Marek	Sowa	N	

Posłowie VIII kadencji Sejmu popierający poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym.

22.	Elżbieta	Stępień	. N	<i>E. Stępień</i>
23.	Mirosław	Suchoń	NOWOCZESNA	<i>M. Suchoń</i>
24.	Adam	Szłapka	<i>N</i>	<i>A. Szłapka</i>
25.	Krzysztof	Truskolaski	<i>N</i>	<i>K. Truskolaski</i>
26.	Kornelia	Wróblewska		
27.	Witold	Zembaczyński	<i>N</i>	<i>W. Zembaczyński</i>

