

DROGA DONIKĄD

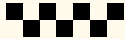
KOSZTY NADMIERNYCH REGULACJI RYNKU PRZEWOZÓW TAXI



Warszawa, 2024 r.

SPIIS TREŚCI

Wstęp	4
Co czeka przewoźników i pasażerów?	5
Rynek usług taksówkarskich w Polsce	6
Zrównanie warunków świadczenia przewozów „tradycyjnych” i <i>ride-hailing</i>	9
Skutki dla kierowców i przewoźników	10
Skutki dla pasażerów	12
Ceny maksymalne – spojrzenie na reglamentację taksówek	16
Podsumowanie: szok na początku, a potem trud przystosowania się do nowych warunków	18
Komentarz – dr Sławomir Dudek	19
Rekomendacje w zakresie zmiany przepisów prawa	21
Załącznik: Skutki prawne i administracyjne wejścia w życie art. 39a ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym	27



WSTĘP



Szanowni Państwo,

przewozy taksówkowe to dzisiaj jedne z najbardziej potrzebnych i wykorzystywanych usług transportowych w naszym kraju. Nie dziwi więc fakt, że najwyższe standardy bezpieczeństwa w nich stają się priorytetem – zarówno dla firm z sektora przewozu osób, jak i ustawodawcy. Ta synergia jest kluczowa, aby Polacy i osoby odwiedzające nasz kraj bezpiecznie korzystali z tego typu usług.

Sektor przewozu osób taksówkami podejmuje szeroko zakrojone działania poprawiające bezpieczeństwo świadczonych usług. Dowodem są dane Komendy Głównej Policji, które potwierdzają spadek liczby zgłoszeń przestępstw na tle seksualnym w przejazdach taxi na aplikację na poziomie 50% w ujęciu rok do roku (dane uwzględniają lata 2022/2023). Również ustawodawca przeprowadził działania mające na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa w sektorze taxi. Konstruuąc normy prawne, nie przewidział jednakże daleko idących konsekwencji społeczno-gospodarczych wprowadzonych rozwiązań. Niestety, w omawianej kwestii mamy dzisiaj do czynienia z sytuacją, w której działania ustawodawcy mogą przynieść więcej złego niż dobrego.

Co to oznacza w praktyce? O ile regulacje są kluczowe dla kształtowania ram różnych sektorów gospodarki, o tyle, jeśli przepisy stają się nadmierne i nieprzystające do warunków rynkowych, mogą spowodować poważne szkody w funkcjonowaniu i przede wszystkim rozwoju przedsiębiorstw. Przewozy osób taksówką to bardzo dynamicznie rozwijający się rynek, co jest skutkiem m.in. postępu technologicznego w ostatnich latach. Wydaje się, że reakcja ustawodawcy nie jest adekwatna do zmian, które obserwujemy na tym rynku.

W Państwa ręce oddajemy raport, w którym na przykładzie sektora przewozu osób analizujemy skutki nadmiernych regulacji, co może także wystąpić w przypadku innych branż. Postanowiliśmy szczegółowo zaprezentować konkretny przykład nadregulacji na rynku przewozów taksówkowych, oceniając ich skutki gospodarcze oraz społeczne – m.in. koszty gospodarcze ponoszone przez przedsiębiorstwa i konsumentów, wpływ regulacji na dynamikę rynku pracy, inwestycje oraz rozwój technologiczny. Celem przeprowadzonej przez nas analizy jest zwrócenie uwagi na konieczność prowadzenia rzetelnego procesu ustawodawczego – opartego na faktach i wynikach analiz oceny skutków regulacji. W naszej opinii tylko takie podejście umożliwia zachowanie równowagi pomiędzy interesem społecznym a utrzymaniem stabilnego rozwoju gospodarczego.

Raport zawiera nie tylko analizę i ocenę ekonomicznych skutków przyjętych rozwiązań ustawowych, ale także wskazuje, w jaki sposób regulacje mogą zostać zmienione, aby lepiej odpowiadały potrzebom uczestników rynku i nie ograniczały pasażerom dostępu do usług taxi. Chcemy tym samym rozpocząć debatę na temat roli regulacji w gospodarce oraz konieczności przemyślanych działań ustawodawcy. Tylko poprzez zrozumienie i krytyczną ocenę istniejących (nad)regulacji możemy opracować skuteczne, sprawiedliwe i elastyczne rozwiązania dla gospodarki.

Zachęcamy do lektury! ■

CO CZEKA PRZEWOŹNIKÓW I PASAŻERÓW?

Wchodząca w życie z dniem 17 czerwca 2024 r. nowelizacja ustawy o transporcie drogowym nałoży na kierowców taksówek obowiązek posiadania prawa jazdy wydanego w Polsce. Związane z tym wymogi z dnia na dzień uniemożliwią pracę tysiącom kierowców obcokrajowców, co doprowadzi do wzrostu cen i ograniczenia dostępności usług.

Nowe przepisy, wbrew deklarowanym intencjom projektodawców, nie poprawią bezpieczeństwa pasażerów. Przeciwnie, istnieje ryzyko wzrostu liczby usług świadczonych w szarej strefie poza wszelką kontrolą instytucjonalną.

Główne wnioski wynikające z analizy skutków planowanego wejścia w życie rozwiązania:

18-28 tys. kierowców taksówek straci pracę

O 20% wzrosną ceny usług taksówkarskich

Ponad 20% przejazdów taxi w dużych miastach nie zostanie zrealizowanych

Wzrośnie ryzyko rozszerzenia się szarej strefy w indywidualnym przewozie osób

Jeśli wzrost cen zostanie skutecznie ograniczony przez ceny maksymalne, spadek dostępności usług będzie jeszcze większy

O 133 mln minut wydłużą się całkowity czas oczekiwania na przyjazd taksówki, co wycenia się na 102,5 mln zł, które mieszkańcy Polski stracą z tego powodu



RYNEK USŁUG TAKSÓWKARSKICH W POLSCE

Podobnie jak w wielu innych krajach, rynek indywidualnych przewozów drogowych osób w Polsce nie jest jednolity. Wyróżnić można dwa jego segmenty. Pierwszy to tradycyjne usługi taksówkarskie, świadczone na podstawie zamówienia złożonego telefonicznie w wyniku osobistego kontaktu z dyspozytorem ruchu lub przez zatrzymanie taksówki na ulicy „na zawołanie”. Opłata za przejazd jest wówczas naliczana wg wskazań taksometru. W powojennej historii Polski ten segment rynku istnieje od 1950 r., gdy na ulice Warszawy wyjechały pierwsze taksówki Miejskiego Przedsiębiorstwa Taksówkowego¹. Drugi segment nosi angielskojęzyczną nazwę *ride-hailing*, co oznacza usługę przewozu realizowaną przez kierowcę na zlecenie klienta, złożone z użyciem aplikacji komputerowej lub telefonicznej. Opłata jest ustalana i znana klientowi przed rozpoczęciem przewozu. Usługi taksówkarskie tego rodzaju świadczone są w Polsce od 2012 r., gdy na rynku pojawiło się polskie przedsiębiorstwo iTaxi. W tym samym roku działalność w Polsce w tym segmencie rynku zaczęło też prowadzić MyTaxi, 2 lata później Uber, a na przełomie 2016 i 2017 r. Taxify (obecnie Bolt).

Segment przewozów „tradycyjnych” tworzą przedsiębiorstwa działające lokalnie: korporacje taksówkarskie obsługujące konkretną gminę lub aglomerację miejską, zrzeszenia taksówkarzy i taksówkarze prowadzący działalność jednoosobowo (głównie w mniejszych miejscowościach). Poza większymi miastami przewoźnicy „tradycyjni” obsługują niemal ogół przewozów.



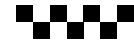
W segmencie przewozów „aplikacyjnych” działa kilkaset przedsiębiorstw oferujących usługi pośrednictwa w większych miastach Polski² oraz współpracujący z nimi tzw. partnerzy flotowi (dysponujący taborem) i kierowcy indywidualni. Większość tych podmiotów to przedsiębiorstwa małej i średniej wielkości. Partnerzy flotowi mogą także współpracować z „tradycyjnymi” korporacjami taksówkarskimi. Rola partnerów flotowych polega na oferowaniu odpowiednio wyposażonych samochodów, wsparcia technicznego oraz obsługi księgowo-podatkowej.

Na rynku są obecne również firmy technologiczne, dostarczające nowoczesne rozwiązania cyfrowe, takie jak: aplikacje komputerowe i do telefonów komórkowych (mobilne), dopasowane do modelu działania danego przewoźnika, automatyczną obsługę połączeń telefonicznych (centrala bez dyspozytora) czy wirtualne kasy fiskalne.

Wszystkie te podmioty tworzą skomplikowaną strukturę, w której pewne formy działania się przeplatają, skuteczne rozwiązania biznesowe są powielane, a precyzyjne oddzielenie usług *ride-hailing* od „tradycyjnych” staje się coraz trudniejsze. Dokładne ustalenie liczby wszystkich podmiotów działających na rynku przewozów taksówkowych osób jest praktycznie niemożliwe z uwagi na różnorodność ich form prawnych i rodzajów prowadzonej działalności, rejestrowa-

1 Majewski, J. S. (2015). *Taksówki w Warszawie: jak jeździły przed wojną, a jak w PRL?* „Gazeta Wyborcza. Wiadomości z Warszawy”, 23 października 2015 r.

2 W dniu 10 kwietnia 2024 r. działało 529 takich przedsiębiorstw (<https://www.gov.pl/web/gitd/rejestr-przedsiębiorcow-prowadzacych-posrednictwo-przy-przewozie-osob>).



Wejście na rynek przewoźników „aplikacyjnych” powiększyło wielkość tego rynku, mierzoną liczbą wykonywanych przejazdów, przez zagospodarowanie dotychczas nieobsługiwanego popytu, zgłaszanego przez mniej zamożnych lub wrażliwszych cenowo konsumentów tych usług, w szczególności młodzież.

nej dla potrzeb statystyki oficjalnej³, oraz wysoką rotację przewoźników.

Od chwili pojawienia się segment przewozów *ride-hailing* bardzo dynamicznie się rozwija. Główne czynniki jego intensywnego rozwoju to konkurencyjność cenowa⁴, wynikająca z niższych kosztów operacyjnych w porównaniu z tradycyjnym modelem biznesowym, a zarazem różnicowanie oferty usług, dostosowującej się do rozmaitych i zmieniających się upodobań klientów. Źródłem przewagi kosztowej było zastosowanie nowoczesnych technologii informatycznych, optymalizujących łącznie popytu z podażą usług i zarządzanie przewozami⁵, oraz automatyzacja procesów w *back office*. Umożliwiło to osiągnięcie korzyści skali i zwiększenie elastyczności działania, a ostatecznie – osiągnięcie przewagi konkurencyjnej nad przedsiębiorstwami funkcjonującymi w tradycyjnej formule i poszerzenie rynku.

Pojawienie się oferty przewozów *ride-hailing* zrewolucjonizowało rynek usług taksówkarskich, wprowadzając na nim wiele zmian korzystnych dla klienta: dogodniejsze zamówienie przejazdu, obniżenie ceny przewozu, możliwość śledzenia położenia pojazdu i szacunkowego czasu przejazdu, określenie ceny przejazdu z góry, płatność bezgotówkową za usługę, wybór pojazdu wg własnych preferencji, ocenianie kierowcy, działanie jednej, wielojęzycznej aplikacji w różnych krajach i in.

Wejście na rynek przewoźników „aplikacyjnych” doprowadziło nie tylko do przesunięcia części popytu z segmentu przewozów „tradycyjnych” w kierunku nowych usług, ale także **powiększyło wielkość tego rynku, mierzoną liczbą wykonywanych przejazdów, przez zagospodarowanie dotychczas nieobsługiwanego popytu, zgłaszanego przez mniej zamożnych lub wrażliwszych cenowo konsumentów tych usług, w szczególności młodzież.**

Wzrost podaży na skutek wykształcenia się usług ride-hailing spowodował spadek rynkowej ceny przewozów taxi i wzrost dobrobytu społecznego (łącznej nadwyżki konsumentów i przewoźników).

Pasażerowie skorzystali na obniżeniu ceny przejazdów i zwiększeniu ich dostępności, a przewoźnicy działający wg nowego modelu biznesowego wygospodarowali nadwyżkę w wyniku większej efektywności ekonomicznej. Zmniejszyły się natomiast zyski przewoźników „tradycyjnych”. Pojawienie się na rynku tańszej konkurencji pogorszyło ich sytuację gospodarczą,

3 Wg GUS w 2023 roku liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON i deklarujących prowadzenie działalności taksówek osobowych (PKD 49.32z) wyniosła 42 608, z czego ponad 98% stanowiły zakłady prowadzone w formie jednoosobowej. Niektóre jednak podmioty działające na tym rynku rejestrują działalność pod innymi kodami PKD (np. 52.21z – działalność usługowa wspomagająca transport lądowy, 62.01z – działalność związana z oprogramowaniem, 63.11z – przetwarzanie danych, hosting i działalność podobna, 70.22z – pozostałe doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania).

4 Khavarian-Garmsir, A.R., Sharifi, A., Hajian, M. (2021). The social, economic, and environmental impacts of ridesourcing services: A literature review. *Future Transportation*, 1(2), s. 268-289; DOI:10.3390/futuretransp 1020016.

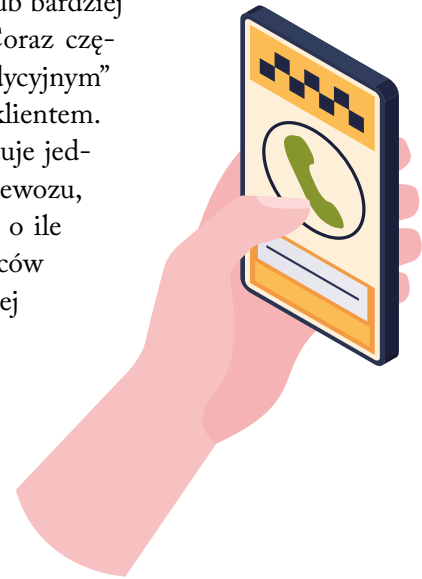
5 Naumov, S., Keith, D. (2022). Optimizing the economic and environmental benefits of ride-hailing and pooling. *Production and Operations Management*, 32(3), s. 904-929.

zmuszając do podjęcia walki konkurencyjnej. Wskazywali przy tym na brak równowagi w wymogach prawnych wobec przewoźników „tradycyjnych” i *ride-hailing* oraz na „podbieranie im klientów” przez tańszych konkurentów.

W nowym modelu biznesowym możliwe stało się zróżnicowanie form współpracy kierowców z operatorem przekazującym zlecenie przewozu. Z czasem podział rynku na segmenty „tradycyjny” i „aplikacyjny” zaczął się zacierać. Niektóre przedsiębiorstwa działające dotąd w modelu „tradycyjnym” od co najmniej kilku lat oferują możliwość zamówienia taksówki przez aplikację albo nawiązują mniej lub bardziej ścisłą współpracę z przedsiębiorstwami segmentu *ride-hailing*. Coraz częściej również można zamówić taksówkę w przedsiębiorstwie „tradycyjnym” poprzez jedną z kilku dostępnych aplikacji łączących kierowcę z klientem. Upowszechnia się model, w którym kierowca taksówki współpracuje jednocześnie z kilkoma operatorami dostarczającymi zlecenia przewozu, przełączając się w ciągu dnia z jednego trybu działania na drugi, o ile nie zabrania tego regulamin partnera biznesowego. Wśród kierowców operujących tylko w segmencie *ride-hailing* wielu korzysta z więcej niż jednej aplikacji. Wszystko to tworzy dziś mozaikową strukturę rynku, różną od dychotomicznej sprzed kilku zaledwie lat.

Do przeobrażeń wewnątrz branży przyczyniły się tendencje popytowo-podażowe, takie jak: wzrost popularności przewozów „aplikacyjnych” z uwagi na dobrą jakość usługi i jej niższą cenę, pogłębiające się zróżnicowanie produktowe (przejazdy *LITE*, *economic*, *premium* itp.), a w ślad za nim i taryfowe, rozpowszechnianie się na rynku tzw. dobrych praktyk i rozwiązań technologicznych stosowanych przez podmioty świadczące usługi *ride-hailing*, postępująca koncentracja rynku, wzrost roli partnerów flotowych przewoźników „aplikacyjnych”, zwiększenie się udziału taksówek niskoemisyjnych (z napędem hybrydowym i o małym spalaniu paliwa) oraz nasilanie się presji na wzrost cen przejazdów w związku z rosnącą inflacją i oczekiwaniami płacowymi kierowców.

W konsekwencji rozwoju segmentu przewozów „aplikacyjnych” – wg TOR Zespołu Doradców Gospodarczych – wartość tego rynku wzrosła w latach 2018-2023 4,5-krotnie, a liczba przejazdów niemal 3,7-krotnie – rynek usług taksówkarskich ogółem osiągnął w Polsce w 2023 r. wartość **6,5-7 mld zł, z czego 55-60%** przypada na przewozy *ride-hailing*⁶. Rynek jest silnie skoncentrowany – 60 największych spółek deklarujących działalność w podklasie PKD 49.32z (niespełna 9% wszystkich spółek, które zarejestrowały działalność w zakresie usług taksówkarskich, tj. w PKD 49.32z, i zaledwie 0,14% wszystkich podmiotów, których działalność wiodąca to usługi osobowe przewozy taxi) osiągnęło w 2022 r. przychody ze sprzedaży sięgające niemal 84% przychodów ze sprzedaży wszystkich spółek świadczących usługi sklasyfikowane w PKD 49.32z.



Rynek usług taksówkarskich ogółem osiągnął w Polsce w 2023 r. wartość 6,5-7 mld zł, z czego 55-60% przypada na przewozy ride-hailing.

6 TOR – Zespół Doradców Gospodarczych (2024). *Mądre regulacje, skuteczne przewozy*. Warszawa. s. 1.

ZRÓWNANIE WARUNKÓW ŚWIADCZENIA PRZEWOZÓW „TRADYCYJNYCH” I RIDE-HAILING

Zmiany na rynku dokonywały się pod presją konkurencyjną, wywieraną przez przewoźników segmentu *ride-hailing*, w odpowiedzi na zmieniające się oczekiwania konsumentów, ale i pod wpływem działań legislacyjnych, podejmowanych przez państwo w celu regulacji przewozów „aplikacyjnych”.

W odpowiedzi na serię protestów taksówkarzy w 2017 r. podjęto inicjatywę legislacyjną, zwięzłą ustawą z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta wprowadziła szereg obowiązków istotnie zmieniających warunki funkcjonowania na rynku: posiadania licencji przez kierowców taksówek „na aplikację”, posiadania licencji na pośrednictwo w przewozie osób (wraz z obowiązkiem płacenia w Polsce podatków od dochodu z takiej działalności), odpowiedniego oznakowania samochodu, ubezpieczenia kierowcy, dokonywania przeglądów pojazdu taxi, posiadania przez kierowcę identyfikatora i zaświadczenia o niekaralności oraz poddawania się przez niego okresowym badaniom medycznym. Ponadto ustawa szczegółowo określiła zasady rozliczania opłaty za przewóz z użyciem aplikacji mobilnej połączonej z certyfikowaną wirtualną kasą fiskalną (rozwiązanie innowacyjne na skalę międzynarodową umożliwiające natychmiastową fiskalizację opłaty i rejestrowanie każdego paragonu w repozytorium Ministerstwa Finansów) oraz zniósł obowiązek zdania egzaminu z topografii miasta przez taksówkarzy. Nowe przepisy w znacznym stopniu zmieniły warunki działania przedsiębiorstw segmentu *ride-hailing*, sankcjonując *status quo* poprzez całkowitą legalizację przewozów „aplikacyjnych”. Jednocześnie zniósł pewne bariery funkcjonowania w segmencie przewozów „tradycyjnych”, zrównując wymagania dla wszystkich kierowców i przyspieszając dalsze zbliżanie się do siebie obu modeli działalności.

Kolejna inicjatywa regulacji rynku została podjęta na fali medialnych doniesień o przestępstwach na tle seksualnym w taksówkach „na aplikację”, co wywołało gorącą debatę o potrzebie zadbania o bezpieczeństwo pasażerek taxi. Jej skutkiem było uchwalenie w dniu 26 maja 2023 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Przepisy w większości weszły w życie w dniu 17 września 2023 r. Określiły m.in. szczegółowe zasady weryfikacji kierowców taksówek zamawianych z użyciem aplikacji. Zgodnie z nowymi przepisami, każdy kierowca powinien przejść osobistą weryfikację tożsamości przez pośrednika w przewozie oraz być wyrywkowo sprawdzany, czy jest rzeczywiście tą osobą, której przewóz zlecono. Ponadto na pośredników w przewozie osób nałożono obowiązek utrzymywania baz danych osób kierujących pojazdami. Wprowadzone zmiany uzasadniano dążeniem do poprawy bezpieczeństwa pasażerów i faktycznie taką poprawę odnotowano – w 2023 r. nastąpił





dwukrotny spadek liczby przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, przełamujący wcześniejszą tendencję wzrostową⁷.

Z dniem 17 czerwca 2024 r. mają wejść w życie w nowych brzmieniach przepisy art. 27e ust. 1 pkt 2 i art. 39a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, nadanych im ww. ustawą z dnia 26 maja 2023 r. Zgodnie z pierwszym z nich pośrednik w przewozie osób jest obowiązany zweryfikować kierowcę taksówki w zakresie posiadania przez niego prawa jazdy wydanego w Polsce. Drugi przepis umożliwia podmiotom wykonującym przewóz drogowy osób taksówką zatrudnienie kierowcy tylko pod warunkiem, że posiada on polskie prawo jazdy⁸. Jednym z warunków jego uzyskania jest przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 185 dni w każdym roku kalendarzowym lub ze względu na swoje więzi osobiste i zawodowe, lub z zamiarem stałego pobytu (warunek rezydencji)⁹. **Oznacza to, że cudzoziemiec będzie mógł się starać o wymianę zagranicznego prawa jazdy na polski dokument niezbędny do wykonywania zawodu kierowcy w przewozie osób taksówką zasadniczo nie wcześniej niż po upływie 185 dni pobytu w Polsce.**

Cudzoziemiec będzie mógł się starać o wymianę zagranicznego prawa jazdy na polski dokument niezbędny do wykonywania zawodu kierowcy w przewozie osób taksówką zasadniczo nie wcześniej niż po upływie 185 dni pobytu w Polsce.

SKUTKI DLA KIEROWCÓW I PRZEWOŹNIKÓW

Należy się spodziewać, że wejście w życie przepisów nakładających obowiązek posiadania przez kierowcę wykonującego usługę przewozu osób taksówką prawa jazdy wydanego w Polsce spowoduje zmniejszenie się liczby kierowców spełniających wymagania uprawniające do wykonywania tego zawodu (zob. załącznik). Trudno jest oszacować wielkość owego spadku, ponieważ nie jest znana ani liczba kierowców świadczących te usługi, lecz nieposiadających polskiego prawa jazdy w dacie wejścia w życie omawianych przepisów, ani ich rozkład między poszczególnymi przewoźnikami. Z informacji uzyskanych od eksperta segmentu *ride-hailing* wynika, że udział kierowców nieposiadających polskiego obywatelstwa w ogólnej liczbie kierowców działających w tym segmencie sięga obecnie 63% (w Warszawie 80%). Odsetek ten z pewnością jest znacznie niższy w segmencie przewozów „tradycyjnych”. Wg danych GUS odsetek obcokrajowców, którzy wykonywali pracę w sekcji H (transport i gospodarka magazynowa), wy-

63%
(w Warszawie 80%)

Udział kierowców nieposiadających polskiego obywatelstwa w ogólnej liczbie kierowców, działających w segmencie ride-hailing.

kładających w tym segmencie sięga obecnie 63% (w Warszawie 80%). Odsetek ten z pewnością jest znacznie niższy w segmencie przewozów „tradycyjnych”. Wg danych GUS odsetek obcokrajowców, którzy wykonywali pracę w sekcji H (transport i gospodarka magazynowa), wy-

⁷ TOR, *op. cit.*, s. 1.

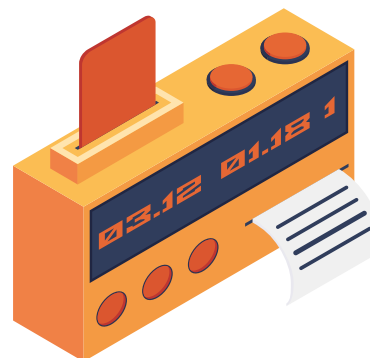
⁸ Obie normy wiążą się z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 622 ze zm.).

⁹ Art. 11 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy o kierujących pojazdami.



nosił w 2022 r. tylko 13,7%. Z ankiety przeprowadzonej przez IFP wśród 28 podmiotów¹⁰ w marcu 2024 r. wynika z kolei, że tylko jeden z nich zatrudnia¹¹ 20-29% obcokrajowców, dwa podmioty zatrudniają 10-19% cudzoziemców, siedem podmiotów zatrudnia do 10% obcokrajowców, a 63% ankietowanych w ogóle nie zatrudnia obywateli innych krajów¹². Wynika stąd, że analizowany problem dotyczy przede wszystkim segmentu *ride-hailing* i dużych przewoźników, a odsetek kierowców niemających polskiego obywatelstwa w ogólnej liczbie kierowców wykonujących usługi przewozu osób taksówkami mieści się najprawdopodobniej w przedziale 20-30%.

Część z nich – trudno ocenić jaka – już w tej chwili posiada polskie prawo jazdy, a część do dnia wejścia w życie przepisu art. 39a ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym nie zdoła uzyskać polskiego prawa jazdy lub nie będzie się o nie ubiegać. Spośród siedmiu podmiotów biorących udział w wspomnianym badaniu ankietowym, deklarujących udział obcokrajowców w kadrze zatrudnionych kierowców na poziomie poniżej 10%, pięć spodziewa się, że kierowcy ci zdążą pozyskać polskie prawo jazdy przed 17 czerwca 2024, jeden przewiduje, że uda się to w czasie nie dłuższym niż 6 miesięcy, a jeden nie miał zdania. Dwa podmioty, u których obcokrajowcy stanowią 10-19% kierowców, także nie miały zdania w tej kwestii, a jeden podmiot deklarujący, że odsetek obcokrajowców wśród jego kierowców to 20-29%, ocenia, że uzyskanie polskiego prawa jazdy zajmie kierowcom od 6 do 12 miesięcy.



Można prognozować, iż w kolejnych 12 miesiącach do zawodu może wrócić niewielka część tych kierowców, którzy stracą uprawnienia w dniu 17 czerwca 2024 r., orientacyjnie do 5,5 tys. osób.

Wspomniany ekspert segmentu *ride-hailing* wyraził opinię, że 15-28% wszystkich kierowców tego segmentu do dnia 17 czerwca 2024 r. prawdopodobnie nie uzyska polskiego prawa jazdy z powodu niespełnienia warunku rezydencji. Biorąc pod uwagę, że ogólna liczba licencji i wypisów z licencji wyniosła w roku 2022 ponad 185 tys. (GUS) i zakładając, że odpowiada ona w przybliżeniu liczbie kierowców działających na rynku usług taksówkarskich – to, jeśli przyjąć ostrożnie, że połowa zatrudnionych kierowców pochodzących z zagranicy do dnia 17 czerwca 2024 r. uzyska uprawnienia do legalnego wykonywania przewozu osób taxi, można zgrubnie szacować, iż **wejście w życie omawianych przepisów wyeliminuje z rynku 18-28 tys. kierowców w całej Polsce**. Jeśli głównym problemem w uzyskaniu polskiego prawa jazdy jest spełnienie warunku przebywania na terytorium RP przez co najmniej 185 dni w roku, to biorąc pod uwagę obecną długość oczekiwania na wydanie przez urząd prawa jazdy, **można prognozować, iż w kolejnych 12 miesiącach do zawodu może wrócić niewielka część tych kierowców, którzy stracą**

10 Ankieta została wysłana do 77 przedsiębiorstw, w tym 3 dużych przedstawicieli segmentu przewozów „aplikacyjnych”. Odpowiedzi udzieliło 28 ankietowanych. Niemal połowa (46,2%) uczestników badania to zakłady zatrudniające ponad 200 kierowców.

11 Przez osoby zatrudnione rozumie się również osoby niezatrudnione, lecz wykonujące osobiście przewóz na rzecz przewoźników.

12 Jeden podmiot deklarujący działalność w wielu miastach w Polsce stwierdził, że w ogóle nie zatrudnia kierowców (ankieta zawierała pouczenie, że zatrudnienie należy rozumieć jak w przyp. 9).



uprawnienia w dniu 17 czerwca 2024 r., orientacyjnie do 5,5 tys. osób. Część pozostałych przekwalifikuje się zapewne na przewóz ładunków i paczek (usługi kurierskie), znajdzie zatrudnienie w innych działach gospodarki lub zasili szarą strefę przewozów osobowych.

Spadek liczby kierowców uprawnionych do usługowego przewozu osób taxi spowoduje gwałtowny spadek podaży usług. W konsekwencji część, tj. **10-20% liczby przewozów taxi, nie będzie mogła zostać zrealizowana.** Można się spodziewać, że część z nich zostanie przejęta przez pozostałych na rynku kierowców, co może spowodować wzrost przeciętnej liczby przejazdów wykonywanych przez jednego kierowcę. Z drugiej jednak strony, jak wynika z szacunków wspomnianego eksperta segmentu przewozów „aplikacyjnych”, przeciętny kierowca nieposiadający obywatelstwa polskiego wykonuje nawet o ponad połowę większą liczbę przewozów niż kierowca polskiego pochodzenia. W badaniu ankietowym IFP tylko jeden z 10 podmiotów deklarujących zatrudnianie obcokrajowców stwierdził, że jeżdżą oni znacznie więcej niż polscy kierowcy, 6 ankietowanych odpowiedziało, że kierowcy pokonują podobną liczbę kilometrów bez względu na pochodzenie, a pozostali ocenili, że nieco mniejszą lub wyraźnie mniejszą. Oba efekty zapewne się więc zniosą. Ze względu na niemożność zrealizowania wszystkich zleceń przejazdu kursy mniej opłacalne z punktu widzenia przewoźnika (zbyt krótkie lub rozpoczynające się albo kończące się w nieatrakcyjnej lokalizacji) będą odrzucane.

SKUTKI DLA PASAŻERÓW

W rezultacie spadku liczby dostępnych kierowców należy spodziewać się, że **w krótkim okresie spadek podaży usług uruchomi rynkowe procesy dostosowań ilościowych i cenowych,** w wyniku których zmniejszy się wolumen realizowanych przejazdów, a średnia cena prze-

**133 mln minut rocznie
(102,5 mln zł rocznie)**

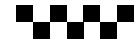
Dłuższe oczekiwanie na taksówkę po wejściu w życie nowego przepisu oznacza dla pasażerów znaczącą stratę czasu, co można przeliczyć na koszt finansowy.

jazdu wzrośnie. Zmniejszona dostępność taksówek wydłuży też średni czas oczekiwania na taksówkę. Obecnie wynosi on ok. 5 min. Jeżeli ostrożnie przyjąć, że przeciętny czas oczekiwania na taksówkę wydłuży się względnie o tyle, o ile zmniejszy się liczba przewozów (do 20%), czyli o 1 minutę, a liczba przejazdów taksówką obniży się ze 166 mln rocznie¹³ do 133 mln rocznie, to całkowity czas oczekiwania pasażera na taksówkę wydłuży się o 133 mln minut rocznie. Przyjmując wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsię-

biorstw w Polsce w lutym 2024 r. (7978,99 zł, GUS) za miarę kosztu czasu¹⁴, **całkowity roczny koszt dłuższego oczekiwania na taksówkę po wejściu w życie omawianych przepisów wyniesie 102,5 mln zł.**

13 Szacunek własny liczby przewozów taksówkowych w Polsce w 2023 r. na podstawie danych TOR Zespołu Doradców Gospodarczych (*Bezpieczeństwo przewozów taksówką na aplikację. Aktualny stan i konieczne zmiany*, marzec 2023 r., s. 6).

14 W rachunku przyjęto, że przeciętna liczba przepracowanych godzin w miesiącu wynosi 172,5 h (39,8 h tygodniowo, ILO), co daje 10 350 min. Przeciętne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw wynosi wówczas 77,1 gr za minutę.



Skala spadków będzie różna na różnych rynkach lokalnych. Biorąc pod uwagę opisaną wcześniej strukturę rynku, szoku podaźowego należy spodziewać się przede wszystkim w dużych miastach. Problem dostępności przewozów wystąpi w szczególności w godzinach porannego i popołudniowego szczytu. **Z uwagi na to, że gros przewozów w dużych miastach jest wykonywane przez podmioty świadczące usługi *ride-hailing*, spadek liczby przejazdów i wzrost cen nastąpi przede wszystkim w tym segmencie.** Badanie ankietowe IFP wyraźnie pokazało brak presji na wzrost cen w segmencie „tradycyjnym” na skutek wejścia w życie omawianych przepisów.



Na skutek zmniejszenia się różnicy między przeciętną ceną w segmencie „tradycyjnym” a przeciętną ceną w segmencie *ride-hailing* nastąpi przekierowanie pewnej części popytu z segmentu *ride-hailing* do segmentu „tradycyjnego”, jednak skala przejścia popytu będzie niewielka ze względu na ugruntowane przyzwyczajenia części klientów i ograniczone możliwości wzrostu w segmencie „tradycyjnym”. Przeprowadzona analiza wykazała bowiem, że wielu przewoźników „tradycyjnych” boryka się z trudną sytuacją ekonomiczną i zaprzestaje działalności lub jest przejmowanych przez bardziej efektywne podmioty z segmentu *ride-hailing*. Liczba zarejestrowanych podmiotów, które wskazują „Działalność taksówek osobowych” (PKD 49.32) jako wiodący przedmiot działalności, z roku na rok spada (o 19,6% w latach 2018-2022 r., GUS). Za-uważalne są również w tym okresie: wzrost udziału przedsiębiorstw z tego segmentu zatrudniających większą liczbę pracowników, porzucanie zawodu przez taksówkarzy i ich przechodzenie do segmentu *ride-hailing* (co często wiąże się ze zmianą formy zatrudnienia i modelu działania). Oznacza to, że przedsiębiorstwa realizujące „tradycyjne” przewozy mogą mieć trudności z obsłużeniem zwiększonego, z ich punktu widzenia, popytu. Część popytu przeniesie się do pozostałej części systemu *Mobility-as-a-Service* (MaaS), tj. sektora świadczącego usługi substytucyjne – wrażliwi na wzrost ceny klienci powrócą do korzystania ze środków komunikacji zbiorowej albo będą się przemieszczać rowerami, hulajnogami, skuterami lub pieszo¹⁵, a zamożniejsi, doświadczywszy zawodności przewozów *on demand*, mogą częściej decydować się na wykorzystanie własnego lub wypożyczonego samochodu¹⁶.

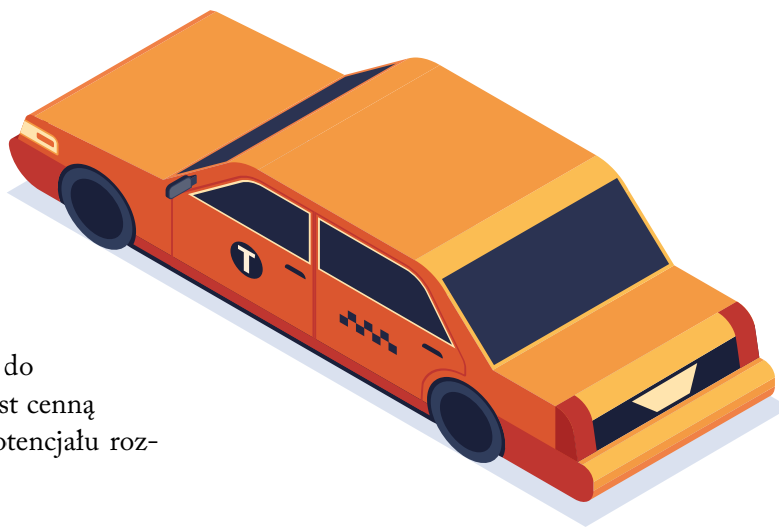
Z uwagi na to, że gros przewozów w dużych miastach jest wykonywana przez podmioty świadczące usługi *ride-hailing*, spadek liczby przejazdów i wzrost cen nastąpi przede wszystkim w tym segmencie.

Rozważając krótkookresowe efekty wejścia w życie omawianych przepisów, należy również wziąć pod uwagę, iż przypadnie ono na okres wakacyjny, kiedy duże miasta, których w większym stopniu dotknie problem zmniejszonej podaży usług, wyludniają się na skutek wyjazdów

15 Gehrke, S.R., Felix, A., Reardon, T. (2019). Substitution of ride-hailing services for more sustainable travel options in the Greater Boston region. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2673(1), s. 438-446. <https://doi.org/10.1177/0361198118821903>. Lee, K., Jin, Q., Animesh, A., Ramaprasad, J. (2022). Impact of ride-hailing services on transportation mode choices: Evidence from traffic and transit ridership. *Management Information Systems Quarterly*, 46(4), s. 1875-1900.

16 Barajas, J.M., Brown, A. (2020). Not minding the gap: Does ride-hailing serve transit deserts? *Journal of Transport Geography*, 90, 102918. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2020.102918>.

wakacyjnych zamieszkującej je ludności, co zmniejsza popyt na przewozy ze strony mieszkańców miasta. Z drugiej jednak strony do tych miast napływają turyści (krajowi i zagraniczni), którzy mogą chętniej korzystać z taksówek niż z transportu publicznego. Zwłaszcza dotyczy to turystów obcokrajowców, którym usługi „aplikacyjne” firm Uber, Bolt, FreeNow czy iTaxi są znane w odróżnieniu od taksówek przewoźników lokalnych, których logo, nazwa i numer telefonu są rozpoznawalne tylko lokalnie. Na czasowe złagodzenie problemów wynikających ze spadku liczby kierowców może również wpłynąć poprawiająca się od lat przepustowość ulic w dużych miastach w okresie wakacyjnym, co umożliwi skrócenie czasu dojazdu do miejsca odbioru pasażera i jego przewozu. Oferowana już teraz przez niektórych przewoźników opcja współdzielenia przejazdów (przez uzyskanie zgody klienta na to, by w trakcie trwania kursu kierowca taksówki podjął inne zlecenie, skutkujące przyjęciem do samochodu dodatkowego pasażera) jest cenną inicjatywą, ale nie wydaje się mieć potencjału rozwiązania problemu obniżonej podaży.



Dla ustalenia, jak ów 10-20-procentowy spadek podaży wpłynie na ceny i liczbę przewozów w nowej równowadze, konieczna jest znajomość cenowych elastyczności popytu i podaży. Ogólnie rzecz biorąc, jeżeli popyt jest nieelastyczny, to spadek podaży prowadzi do spadku liczby przewozów mniej niż proporcjonalnego względem wzrostu ceny wywołanego spadkiem podaży. Analogicznie, niska elastyczność cenowa podaży oznacza, że określony względny wzrost ceny powoduje mniej niż proporcjonalny względny wzrost podaży. Wedle naszej wiedzy cenowe elastyczności popytu

Na skutek spadku podaży należy spodziewać się względnego wzrostu ceny w wysokości odpowiadającej względnemu spadkowi podaży, tj. o 10-20%.

i podaży usług taksówkarskich w Polsce nie były dotąd przedmiotem analiz ilościowych. Brak jest również publicznie dostępnych danych, na podstawie których można by te elastyczności oszacować. Badania takie były natomiast prowadzone za granicą¹⁷. Wynika z nich, że zarówno popyt na usługi taksówkarskie, jak i ich podaż są nieelastyczne – krótkookresowa cenowa elastyczność popytu mieści się zazwyczaj w przedziale od -0,2 do -0,8, a podaży od 0,2 do 1. Znając cenowe

elastyczności popytu i podaży, można wyznaczyć względną zmianę ceny równowagi na skutek spadku podaży. Tabela 1 przedstawia względną (procentową) zmianę ceny równowagi w za-

17 Zob. np. Christensen, P., Osman, A. (2023). The demand for mobility: Evidence from an experiment with Uber riders. *NBER Working Paper* 31330; Faghih, S. (2019). Understanding and modeling taxi demand using time series models. *CUNY Academic Works*; Rose, J.M., Hensher, D.A. (2014). Demand for taxi services: new elasticity evidence. *Transportation*, 41, s. 717-743; Schaller, B. (1999). Elasticities for taxicab fares and service availability. *Transportation*, 26, s. 283-297.

leżności od cenowych elastyczności popytu i podaży oraz względnego (procentowego) spadku podaży. Zakładając przeciętne elastyczności cenowe, tj. odpowiednio: -0,5 i 0,5, **na skutek spadku podaży należy spodziewać się względnego wzrostu ceny w wysokości odpowiadającej względnemu spadkowi podaży, tj. o 10-20%.**

Tabela 1. Względna zmiana ceny w wyniku spadku podaży przy różnych poziomach cenowych elastyczności popytu i podaży.

Podaż spada o 10%		Popyt (elastyczność cenowa popytu)							
		-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8
Podaż (elastyczność cenowa podaży)	0,1	50%	33%	25%	20%	17%	14%	13%	11%
	0,2	33%	25%	20%	17%	14%	13%	11%	10%
	0,3	25%	20%	17%	14%	13%	11%	10%	9%
	0,4	20%	17%	14%	13%	11%	10%	9%	8%
	0,5	17%	14%	13%	11%	10%	9%	8%	8%
	0,6	14%	13%	11%	10%	9%	8%	8%	7%
	0,7	13%	11%	10%	9%	8%	8%	7%	7%
	0,8	11%	10%	9%	8%	8%	7%	7%	6%

Podaż spada o 20%		Popyt (elastyczność cenowa popytu)							
		-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8
Podaż (elastyczność cenowa podaży)	0,1	100%	67%	50%	40%	33%	29%	25%	22%
	0,2	67%	50%	40%	33%	29%	25%	22%	20%
	0,3	50%	40%	33%	29%	25%	22%	20%	18%
	0,4	40%	33%	29%	25%	22%	20%	18%	17%
	0,5	33%	29%	25%	22%	20%	18%	17%	15%
	0,6	29%	25%	22%	20%	18%	17%	15%	14%
	0,7	25%	22%	20%	18%	17%	15%	14%	13%
	0,8	22%	20%	18%	17%	15%	14%	13%	13%

Źródło: opracowanie własne.

CENY MAKSYMALNE – SPOJRZENIE NA REGLAMENTACJĘ TAKSÓWEK

Dla analizy zmian cen i liczby przewozów zasadnicze znaczenie ma jednak fakt, że w niektórych dużych miastach (np. w Warszawie, Gdańsku, Wrocławiu) obecne ceny przejazdów są bardzo zbliżone do cen maksymalnych ustalanych przez rady tych miast. Przykładowo, w Warszawie stawki maksymalne za przewozy taksówkarskie nie były aktualizowane od 22 lat (z wyjątkiem zmiany opłaty początkowej, która w roku 2011 wzrosła z 6 zł do 8 zł). **Cena maksymalna ustalona przez regulatora rynku na poziomie poniżej ceny rynkowej**

skutkuje wystąpieniem niedoboru usług i spadkiem liczby przejazdów większym od tego, jaki wystąpiłby na skutek spadku podaży na rynku wolnym od tego rodzaju reglamentacji. Najprawdopodobniej taka sytuacja występuje obecnie w Warszawie, przynajmniej o niektórych porach dnia. W segmencie *ride-hailing* cena jest znana klientowi z góry i jest obliczana przez algorytm uwzględniający przewidywany czas przejazdu trasą optymalną w bieżących warunkach drogowych (uwzględnia korki drogowe) oraz tak zwany mnożnik, którego wysokość zależy od oszacowania popytu i podaży w danej lokalizacji w określonym przedziale czasu. Algorytm uwzględnia też obowiązujące ceny maksymalne. Możliwości wzrostu ceny przejazdów są więc bardzo ograniczone, przeciętnie nie większe niż 20%, a w niektórych miastach, np. w Warszawie lub Wrocławiu, w krótkim okresie praktycznie nie istnieją.

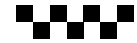


Oznacza to, że pomimo cenowo nieelastycznego popytu i cenowo nieelastycznej podaży spadek podaży usług taksówkarskich w wyniku zmniejszenia się liczby kierowców spowoduje, w warunkach ograniczonej przez cenę maksymalną możliwości wzrostu ceny rynkowej, spadek liczby przewozów większy niż proporcjonalny względem wzrostu ceny.

Gdyby nie obowiązywała cena maksymalna na usługi taksówkarskie, spadek podaży (z S do S' na rysunku 1a) spowodowałby wzrost ceny rynkowej (z P^* do P^{**}) i spadek liczby przewozów (z Q^* do Q^{**}). Jeżeli cena maksymalna uniemożliwi wzrost ceny rynkowej do wysokości, jaka ustaliłaby się na rynku wolnym, co najprawdopodobniej nastąpi na skutek wejścia w życie omawianych przepisów, to na rynku wystąpi trwały niedobór, tzn. część popytu (D), jaki zostałby zrealizowany w przypadku braku ograniczenia cenowego (Q^{**}), pozostanie niezaspokojona (rysunek 1b). Popyt ten przeniesie się na rynki wspomnianych wyżej dóbr substytucyjnych w ramach systemu MaaS, o ile nie nastąpi zmiana ceny maksymalnej.

W rezultacie tych zmian **należy spodziewać się, że łączne przychody przewoźników ze sprzedaży usług w dużych miastach zmniejszą się**, wzrost wartości sprzedaży wynikający ze wzrostu ceny rynkowej nie skompensuje bowiem spadku obrotów wynikającego ze zmniejszenia się liczby przewozów, co nie byłoby oczywiste przy braku występowania ceny maksymalnej.

Co istotne, oba segmenty rynku nie doświadczą zmian w równym stopniu. „Tradycyjni” przewoźnicy, u których odsetek kierowców-obcokrajowców nieposiadających polskiego prawa jazdy jest bliski lub równy 0, nie doznają spadku podaży, lecz zaobserwują zwiększony popyt na

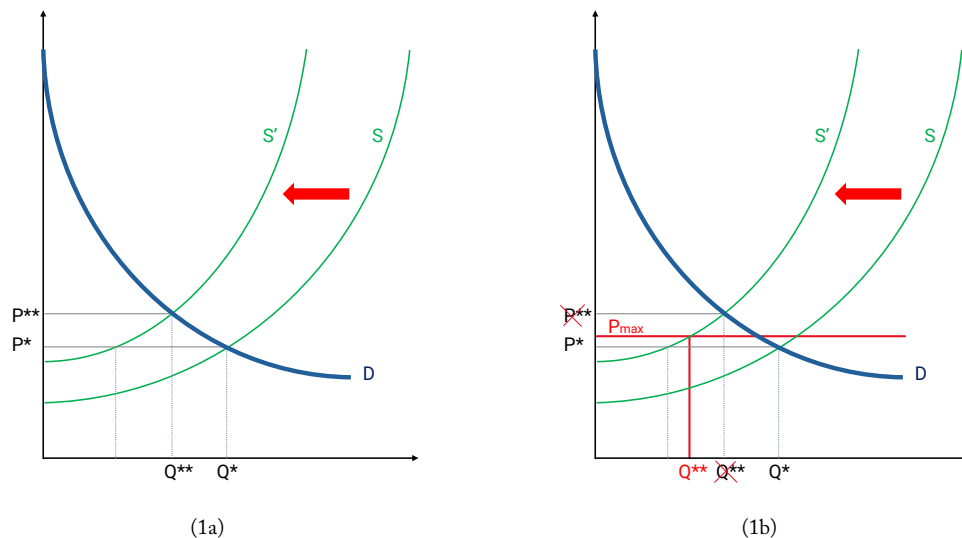


swoje usługi¹⁸. Może to być dla nich zachętą do podniesienia cen, ale i bez ich podwyżki zanotują wzrost obrotów. Te wnioski teoretyczne potwierdzają wyniki wspomnianej ankiety – 78,6% jej uczestników nie planuje podwyższenia cen swoich usług w reakcji na omawiane przepisy, a 71,4% stwierdziło, że zmiana prawa „raczej poprawi” lub „zdecydowanie poprawi” ich sytuację ekonomiczną. U przewoźników segmentu *ride-hailing* względnie większy wzrost ceny usług tylko w pewnym stopniu skompensuje spadek przychodów spowodowany zmniejszeniem się liczby przewozów.

71,4%

uczestników ankiety stwierdziło, że zmiana prawa „raczej poprawi” lub „zdecydowanie poprawi” ich sytuację ekonomiczną. Są to podmioty z segmentu przewozów tradycyjnych.

Rysunek 1. Skutki spadku podaży na rynku wolnym i w warunkach ceny maksymalnej.



Źródło: opracowanie własne.

Jak wspomniano wcześniej, na niektórych rynkach występowanie ceny maksymalnej może uniemożliwić osiągnięcie równowagi, w której wielkość podaży zrównuje się z wielkością popytu. Powoduje to wystąpienie presji na obchodzenie tej bariery przez różnicowanie taryfy poprzez rozróżnienie usługi podstawowej (przewozu) od usług towarzyszących (zapewnienie większego komfortu przewozu, rekompensatę szkodliwych skutków dla środowiska w wyniku przejazdu, przewóz ponadstandardowego bagażu itp.) i obciążanie pasażera dodatkowymi opłatami za nie. Trudno jednak określić skalę tych działań i ich wpływ na relację ceny maksymalnej i przeciętnej ceny przewozu.

Spadek obrotów, a w konsekwencji i zysków przewoźników obniży podstawę opodatkowania podatkiem od towarów i usług oraz podatkami dochodowymi. Należy się spodziewać zmniejszenia się wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku VAT od usług taksówkarskich oraz

¹⁸ Należy odróżnić podaż rynkową i popyt rynkowy od podaży pojedynczego przedsiębiorstwa i od popytu na usługi przez nie świadczone.

podatków CIT i PIT od dochodów przewoźników. Zapewne zmniejszą się również dochody z PIT i składek ZUS naliczanych od płac kierowców, którzy stracą zatrudnienie z uwagi na brak polskiego prawa jazdy, nawet jeśli znajdą pracę w innym zawodzie (przekwalifikowanie się wymaga czasu).

Podsumowując, w krótkim okresie na nałożeniu na kierowców wykonujących przewozy taksówkarskie obowiązku posiadania prawa jazdy wydanego w Polsce **nie zyskają ani konsumenci, którzy stracą wskutek wzrostu cen usług i spadku ich dostępności, ani przewoźnicy „aplikacyjni”, których obroty i zyski obniżą się w wyniku reglamentacji usług, ani państwo, którego dochody z podatków obciążających uczestników rynku usług taksówkarskich zmniejszą się. Na zmianie prawa zyskają tylko „tradycyjni” przewoźnicy** – ich podaż nie zmniejszy się, nie zatrudniają bowiem kierowców, którzy w wyniku wejścia w życie omawianych przepisów utracą z dnia na dzień prawo wykonywania zawodu taksówkarza, wzrośnie natomiast popyt na ich (przewoźników) usługi o część, jakiej nie będą w stanie zrealizować przewoźnicy „aplikacyjni”.



PODSUMOWANIE: SZOK NA POCZĄTKU, A POTEM TRUD PRZYSTOSOWANIA SIĘ DO NOWYCH WARUNKÓW

Z przeprowadzonej analizy wynika, że **ekonomiczne skutki wprowadzenia z dniem 17 czerwca 2024 r. obowiązku posiadania przez kierowców taksówek polskiego prawa jazdy będą, przynajmniej w krótkim okresie, negatywne dla większości uczestników rynku usług taksówkarskich.**

Spadek liczby przewozów i ograniczone ceną maksymalną możliwości skompensowania przez wzrost cen spadku obrotów mogą spowodować przechodzenie niektórych przewoźników do szarej strefy.

Wejście w życie omawianych przepisów w uchwalonym terminie nie powstrzyma jednak długookresowych procesów konsolidacyjnych i koncentracyjnych, które postępują dynamicznie od chwili pojawienia się na rynku innowacyjnego produktu w postaci usług *ride-hailing*. Utrzymanie się i ekspansja na rynku w długim okresie wymagają wzmocnienia konkurencyjności poprzez zwiększenie efektywności ekonomicznej. Drogą ku temu nie jest jednak tamowanie rozwoju rynku w sposób, jaki wybrał ustawodawca. ■

Analiza wykonana przez Instytut Finansów Publicznych

Autorzy: dr Barbara Cieślik ■ Barbara Walczyk ■ Agnieszka Cieślik

Redakcja naukowa: dr Konrad Walczyk

KOMENTARZ

ifp instytut
finansów
publicznych

dr Sławomir Dudek

prezes i główny ekonomista Instytutu Finansów Publicznych



Wymóg posiadania polskiego prawa jazdy jest ukrytą i nadmiarową regulacją rynku przewozów pasażerskich. Pojawił się w ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw jako „wrzutka poselska” na ostatnim etapie jej procedowania. I to już budzi duże wątpliwości. Dlaczego? Jakiego było uzasadnienie?

Przepis ten stanowi też uderzenie w określoną grupę podmiotów tworzących segment przewozów „na aplikację”, w którym są zatrudnieni głównie kierowcy-obcokrajowcy. Narusza więc zasadę równości traktowania przedsiębiorców.

Czy ustawodawca dokonał analizy skutków regulacji, oceny tego, jak ten przepis wpłynie na konsumentów i firmy świadczące usługi taksówkarskie? Takich wyliczeń nie było. Już to powinno być wskazówką, że nie mamy do czynienia ze staranną legislacją.

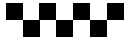
Za tym wymogiem kryje się inne, bardzo znaczące ograniczenie. Aby obcokrajowiec w Polsce mógł ubiegać się o polskie prawo jazdy, musi przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 185 dni, co wynika również z regulacji unijnych. Zgodnie z analizami przeprowadzonymi w niniejszym raporcie, to właśnie ten czynnik znacząco zmniejszy dostępność usług przewozów taxi i spowoduje znaczny wzrost ich cen. Konsekwencje

zastosowania tego przepisu do regulacji rynku przewozów taksówkami uderzają bezpośrednio w określoną grupę kierowców i mają charakter dyskryminujący, nie wydaje się bowiem, by zachodziła zależność między długością pobytu na terenie Polski a umiejętnościami kierowania pojazdem mechanicznym czy koniecznością weryfikacji legalności prawa jazdy z kraju pochodzenia. Trudno zrozumieć, dlaczego ta zmiana miałaby pozytywnie wpłynąć na bezpieczeństwo pasażerów taksówek.

Przepis ten stanowi też uderzenie w określoną grupę podmiotów tworzących segment przewozów „na aplikację”, w którym są zatrudnieni głównie kierowcy-obcokrajowcy. Narusza więc zasadę równości traktowania przedsiębiorców.

Rodzą się poważne pytania. Dlaczego na ostatniej prostej procesu legislacyjnego pojawiła się „wrzutka”, która jest wymierzona w jeden tylko segment rynku, w określoną grupę kierowców i nie ma związku z pierwotnymi intencjami regulacji?

Dlaczego na ostatniej prostej procesu legislacyjnego pojawiła się „wrzutka”, która jest wymierzona w jeden tylko segment rynku, w określoną grupę kierowców i nie ma związku z pierwotnymi intencjami regulacji?



Dlaczego obcokrajowiec legitymujący się prawem jazdy wydanym w kraju, z którego pochodzi, i spełniający pozostałe kryteria uzyskania uprawnienia do kierowania taksówką, musi odczekać aż 185 dni, aby móc zacząć się ubiegać o polskie prawo jazdy? Czy celów regulacji (bezpieczeństwo przewozu, naliczanie punktów karnych kierowcom z zagranicy i in.) nie można by osiągnąć w inny sposób?

Regulacja w postaci obowiązującej od 17 czerwca 2024 r. znacznie pogorszy sytuację konsumentów usług taksówkarskich poprzez ograniczenie dostępności i wzrost ceny, zwłaszcza w dużych miastach i dla osób młodych, które stosunkowo częściej korzystają z usług przewozów „na aplikację”. W wyniku tej regulacji wydłuży się czas oczekiwania na przejazd, a w godzinach szczytu, w weekendy, w okresie powrotów z kina, teatru, sobotniej imprezy, wielu klientów nie doczeka się w ogóle taksówki w ramach usług przewozu na aplikację.



Czas to pieniądź. Wszyscy to wiemy. Mimo tego decydenci zaproponowali regulację, w wyniku której konsumenci, szczególnie młodzi w dużych miastach, czekając na taksówkę, przy bardzo ostrożnym szacunku, stracą 133 000 000 minut rocznie. To 2 216 667 godzin rocznie, to 92 361 dni, to 253 lata w kolejce po taksówkę. To droga donikąd. To droga do ogromnych strat dla konsumentów. ■

Decydenci zaproponowali regulację, w wyniku której konsumenci, szczególnie młodzi w dużych miastach, czekając na taksówkę, przy bardzo ostrożnym szacunku, stracą 133 000 000 minut rocznie. To 2 216 667 godzin rocznie, to 92 361 dni, to 253 lata w kolejce po taksówkę.

REKOMENDACJE W ZAKRESIE ZMIANY PRZEPISÓW PRAWA



W pełni popieramy wszelkie rozwiązania, które poprawią bezpieczeństwo przewozu osób taksówką. Jesteśmy też świadomi konieczności stałego podnoszenia jakości świadczonych usług w tym obszarze oraz konieczności zbudowania szczelnego systemu, który zapewni możliwość kontroli wszystkich uczestników rynku taxi.

Działania ustawodawcy, chociaż idące w dobrym kierunku, nie przewidywały również negatywnych skutków społeczno-gospodarczych wprowadzonych rozwiązań prawnych. Z tego powodu, mając na względzie argumenty zawarte w niniejszym raporcie, przygotowaliśmy rekomendacje, które z jednej strony pozostawiają przewidziane przez ustawodawcę środki kluczowe dla poprawy bezpieczeństwa pasażerów, a z drugiej nie prowadzą do ograniczenia świadczenia usług i zahamowania rozwoju tego sektora, co będzie mieć negatywny wpływ na gospodarkę i społeczeństwo.

Nadmiarowe i nieuzasadnione faktycznymi potrzebami regulacje prawne przynoszą szereg szkodliwych skutków dla gospodarki oraz społeczeństwa. Hamują innowacje poprzez zniechęcenie do prowadzenia inwestycji w nowe technologie i procesy. Odstrasza zagranicznych inwestorów, pokazując, że kraj nasz jest miejscem, gdzie w jednej chwili może dojść do zmian prawnych, które mogą zburzyć cały model biznesowy. Generują koszty dla przedsiębiorców, związane z koniecznością dostosowania się do wciąż zmieniającego się otoczenia prawnego, co w niektórych przypadkach może prowadzić nawet do bankructwa. Ograniczają także konkurencję, co przekłada się na znaczne zawężenie możliwości wyboru przez konsumentów oraz wzrost cen. Generują one koszty społeczne związane z nieefektywnym alokowaniem ograniczonych zasobów, co ostatecznie prowadzi do ograniczenia wzrostu gospodarczego.



Podsumowanie stanu faktycznego i prawnego

- Ustawą z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw wprowadzono do ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym wymóg posiadania przez kierowców taksówek wyłącznie krajowego prawa jazdy. Obowiązek ten wejdzie w życie 17 czerwca 2024 r.
- Jednym z warunków uzyskania krajowego prawa jazdy jest wykazanie przez wnioskodawcę miejsca zamieszkania na terytorium Polski. W tym celu należy przebywać na teryto-



rium Polski co najmniej przez 185 dni w każdym roku kalendarzowym. Wymóg ten wynika wprost z prawa europejskiego – dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy. Brak spełnienia kryterium rezydencji wiąże się z odmową wydania krajowego prawa jazdy.

- Wprowadzenie tego obowiązku do ustawy zostało dokonane dopiero podczas drugiego czytania jej projektu. **Nie przeprowadzono jakichkolwiek konsultacji ze stroną społeczną, nie dokonano również oceny skutków regulacji pod kątem zbadania wpływu na rynek przewozów oraz możliwości terminowego wydania krajowego prawa jazdy przez właściwe organy administracji publicznej.**
- Brak posiadania krajowego prawa jazdy uniemożliwia cudzoziemcowi podjęcie lub kontynuowanie pracy w charakterze kierowcy taksówki. Ze względu na konieczność spełnienia kryterium rezydencji, cudzoziemiec chcący podjąć lub kontynuować pracę w Polsce jako kierowca taksówki musi przebywać na terytorium Polski 185 dni. Spełnienie tego kryterium musi wykazać we wniosku o wydanie polskiego prawa jazdy.
- Do czasu uzyskania dokumentu należy, oprócz okresu koniecznego do spełnienia kryterium rezydencji, doliczyć czas postępowania administracyjnego, który w przypadku osób z zagranicy może trwać nawet kilka miesięcy, w zależności od czasu trwania procedury potwierdzenia posiadanych przez nich uprawnień w krajach pochodzenia. Obecnie w skrajnych przypadkach proces ten trwa nawet do 6 miesięcy.
- Kryterium rezydencji wyklucza podjęcie pracy przez cudzoziemca w zawodzie taksówkarza. Co istotne, również obywatele państw członkowskich UE są obowiązani do uzyskania krajowego prawa jazdy, aby móc pracować w Polsce jako kierowca taksówki. Może to naruszać art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/126/WE, zgodnie z którym prawa jazdy wydawane przez państwa członkowskie są wzajemnie uznawane.
- Wprowadzony do ustawy o transporcie drogowym wymóg uzyskania krajowego prawa jazdy został dodany dopiero podczas drugiego czytania jej projektu, tzw. wrzutką poselską. Wcześniejsza wersja projektu przewidywała obowiązek posiadania odpowiedniego uprawnienia do kierowania pojazdem samochodowym określonego w ustawie z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami. Dokumentem stwierdzającym posiadanie uprawnienia są m.in.:
 - a. wydane w kraju prawo jazdy;
 - b. wydane za granicą krajowe lub międzynarodowe prawo jazdy, określone w Konwencji o ruchu drogowym, sporządzonej w Wiedniu 8 listopada 1968 r. (dalej: konwencja wiedeńska lub konwencja o ruchu drogowym);
 - c. krajowe prawo jazdy wydane w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej.

Nie przeprowadzono jakichkolwiek konsultacji ze stroną społeczną, nie dokonano również oceny skutków regulacji pod kątem zbadania wpływu na rynek przewozów oraz możliwości terminowego wydania krajowego prawa jazdy przez właściwe organy administracji publicznej.

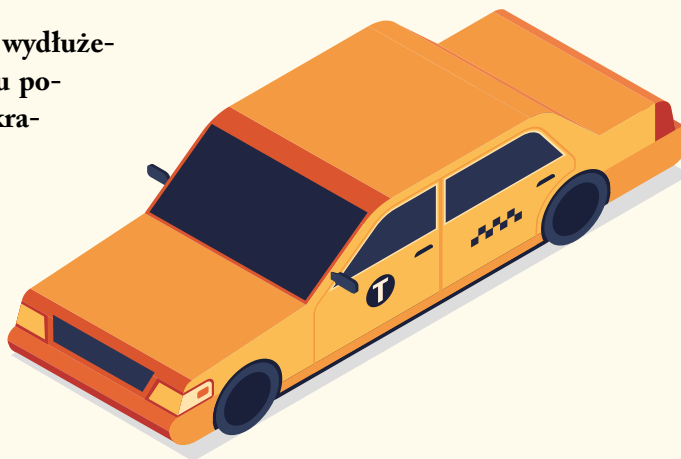
- Znowelizowana ustawa o transporcie drogowym zawęża katalog dokumentów uprawniających do podjęcia pracy jako kierowca taksówki wyłącznie do wydanego w kraju prawa jazdy. Jest to rozwiązanie niewspółmierne do zamierzonego celu. Zapewnienie bezpieczeństwa przewozów można osiągnąć mniej restrykcyjnymi środkami.
- Przedsiębiorca z innego państwa członkowskiego UE, chcący świadczyć usługi przewozu taksówkarskiego w Polsce, będzie zobowiązany wymagać od swoich pracowników (zwykle osób niebędących obywatelami polskimi) polskiego prawa jazdy. Wymaga podkreślenia, że w innych państwach członkowskich UE nie wprowadzono wymogu posiadania krajowego prawa jazdy przez kierowców taksówek. Jest to kolejny przykład nadregulacji w polskim porządku prawnym.

Co należy zmienić, aby nie doprowadzić do negatywnych skutków wprowadzonych zmian?

Przede wszystkim konieczne będzie wydłużenie o rok wejścia w życie obowiązku posiadania przez kierowcę taksówki krajowego prawa jazdy.

Zgodnie z art. 22 pkt 2 ustawy z 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw wymóg posiadania przez kierowców taksówek krajowego prawa jazdy wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia –

tj. 17 czerwca 2024 r. Doprowadzi to do znacznego spadku liczby kierowców taksówek na rynku, wydłużenia czasu oczekiwania na przejazd i wzrostu cen za świadczone usługi przewozowe. Dla przedsiębiorców może to oznaczać ograniczenie skali, a nawet zaprzestanie prowadzonej działalności gospodarczej.



Ponadto należy zauważyć, że właściwe organy mierzą się obecnie ze znacznym napływem wniosków o wydanie krajowego prawa jazdy – zgodnie z informacją podaną przez Ministerstwo Infrastruktury w niektórych urzędach liczba składanych wniosków w 2024 roku wzrosła ponad 10-krotnie. Administracji trudno jest sprostać wymaganiom ustawy i sprawnie zrealizować powierzone zadanie, zwłaszcza że niektóre elementy procedury wymiany zagranicznego prawa jazdy na polski dokument są niezależne od polskich urzędów (np. czas potwierdzenia uprawnień w kraju pochodzenia kierowcy). W konsekwencji nawet osoby spełniające warunki do wymiany polskiego prawa jazdy nie będą mogły otrzymać dokumentu przed dniem wejścia w życie wymogu, co pozbawi je możliwości wykonywania pracy zarobkowej w branży taksówkowej i stworzy ryzyko zaprzestania działalności gospodarczej przez przewoźników zatrudniających obcokrajowców.



Przedłużenie *vacatio legis* umożliwi przeprowadzenie niezbędnych działań dostosowawczych oraz zabezpieczy przed wejściem w życie niekorzystnego i wadliwego dla gospodarki rozwiązania do czasu przyjęcia nowych rozwiązań proporcjonalnych i osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa przewozu.

Jak prawidłowo zbudować system potwierdzania kwalifikacji?

Konieczna będzie zmiana trybu uzyskiwania potwierdzenia uprawnień do prowadzenia pojazdów. Obecny model opiera się na posiadaniu krajowego prawa jazdy, stwierdzającego w Polsce posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami określonych kategorii. Należy jednak zauważyć, że podczas wymiany prawa jazdy uzyskanego za granicą na polskie prawo jazdy następuje weryfikacja uprawnień osoby składającej wniosek. Ma to na celu wyeliminowanie przypadków, w których przedstawiane są fałszywe dokumenty z państw trzecich. Potwierdzenie posiadania kwalifikacji jest kluczowe dla osiągnięcia celu, który przyświecał ustawodawcy przy wprowadzaniu restrykcyjnego wymogu polskiego prawa jazdy. W kontekście zaprezentowanych w niniejszym raporcie negatywnych konsekwencji nowego wymogu zasadne jest pytanie, czy możliwe jest osiągnięcie tego samego skutku przy zastosowaniu mniej sformalizowanej procedury.

Proponowanym przez nas rozwiązaniem jest **wprowadzenie wymogu weryfikacji uprawnień kierowców taksówek do chwili, aż będą mogli oni uzyskać krajowe prawo jazdy po spełnieniu kryterium rezydencji**. Do weryfikacji uprawnień nie byłoby konieczne spełnienie przez cudzoziemca kryterium rezydencji, tj. przebywanie przez 185 dni na terytorium Polski w każdym roku kalendarzowym. Wniosek o weryfikację będzie mógł zostać złożony już pierwszego dnia pobytu w Polsce w wybranym przez wnioskodawcę urzędzie właściwym w sprawach praw jazdy. Procedura weryfikacji uprawnień będzie stanowić rozwiązanie umożliwiające podjęcie pracy w zawodzie taksówkarza przed spełnieniem kryterium rezydencji. Rozwiązanie to jednocześnie zapewni właściwym urzędom narzędzie do kontroli dostępu do zawodu taksówkarza.

Proponowanym przez nas rozwiązaniem jest wprowadzenie wymogu weryfikacji uprawnień kierowców taksówek do chwili, aż będą mogli oni uzyskać krajowe prawo jazdy po spełnieniu kryterium rezydencji.

*Przedłużenie **vacatio legis** umożliwi przeprowadzenie niezbędnych działań dostosowawczych oraz zabezpieczy przed wejściem w życie niekorzystnego i wadliwego dla gospodarki rozwiązania do czasu przyjęcia nowych rozwiązań proporcjonalnych i osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa przewozu.*

Kto mógłby skorzystać z weryfikacji?

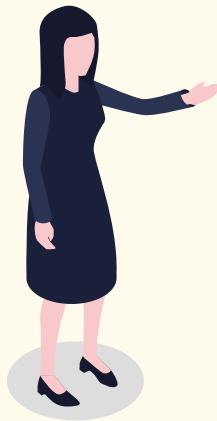
Weryfikacja wiązałaby się z brakiem konieczności wszczynania sformalizowanego i długotrwałego postępowania administracyjnego. Dotyczyłaby ona każdej osoby, która chciałaby podjąć pracę jako kierowca taksówki i która posiada prawo jazdy wydane w Polsce, innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, państwie należącym do Europejskiego Ob-

szaru Gospodarczego, Szwajcarii oraz państwie będącym stroną konwencji wiedeńskiej o ruchu drogowym. W przypadku obywateli polskich, posiadających krajowe prawo jazdy, możliwe jest skorzystanie z obecnie istniejących narzędzi (np. e-usługi) w celu potwierdzenia uprawnień.

Weryfikacja nie dotyczyłaby osób, które nie posiadają prawa jazdy określonego w art. 4 ustawy o kierujących pojazdami. Wynika to z faktu, że osoby te nie posiadają dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdem na terytorium Polski. W takim wypadku weryfikacja uprawnień wynikających z dokumentu nieuznawanego na terytorium RP za dokument potwierdzający uprawnienia, nie umożliwiłaby podjęcia pracy jako kierowca taksówki. Osoby nieposiadające dokumentów wymienionych w art. 4 ustawy o kierujących pojazdami mogłyby uzyskać polskie prawo jazdy na zasadach dotychczasowych, określonych w art. 14 ustawy o kierujących pojazdami. Procedura ta wiąże się z obowiązkiem zdania teoretycznej części egzaminu na prawo jazdy, spełnienia wymogu rezydencji oraz zwrotem dokumentu zagranicznego prawa jazdy.

W jaki sposób przeprowadzana byłaby weryfikacja?

Weryfikacja wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, powinna odbywać się wyłącznie za pomocą systemu teleinformatycznego. Obecnie funkcjonujące systemy to m.in.: Centralna Ewidencja Kierowców, Europejska Sieć Praw Jazdy i serwis Diia.pl (przeznaczony dla uchodźców z Ukrainy). Tym samym weryfikacja uprawnień za pomocą systemu teleinformatycznego jest możliwa w przypadku praw jazdy wydawanych w Polsce, innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, Szwajcarii, państwach należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Ukrainy. W przypadku obywateli polskich posiadających krajowe prawo jazdy, obok procedury weryfikacyjnej, potwierdzenie uprawnień mogłoby się odbywać za pomocą e-usług.



Odnosnie do dokumentów wydawanych w innych krajach, w szczególności będących stronami konwencji wiedeńskiej o ruchu drogowym, weryfikacja odbywałaby się poprzez kontakt z odpowiednim organem wydającym uprawnienie na terenie danego państwa. Jest to spowodowane brakiem połączenia między systemami teleinformatycznymi Polski i tych państw. Jednocześnie celem maksymalnego skrócenia procedury weryfikacyjnej po stronie administracji można rozważyć zobowiązanie kierowcy składającego wniosek o weryfikację do wskazania odpowiedniego organu wydającego oraz przysięgłego tłumaczenia dokumentu prawa jazdy. Celem ujednolicenia procedury wzór wniosku mógłby określić minister właściwy do spraw transportu w drodze rozporządzenia.

Pozytywna weryfikacja uprawniałaby do podjęcia pracy jako kierowca taksówki. W tym przypadku przejście pozytywnej weryfikacji powinno zostać potwierdzone wpisem w odpowiednim rejestrze, np. Centralnej Ewidencji Kierowców, której funkcje zostałyby w tym celu rozbudowane w okresie przedłużonego *vacatio legis*. Osobie, której uprawnienia pozytywnie zweryfikowano, organ wydawałby odpowiednie zaświadczenie.

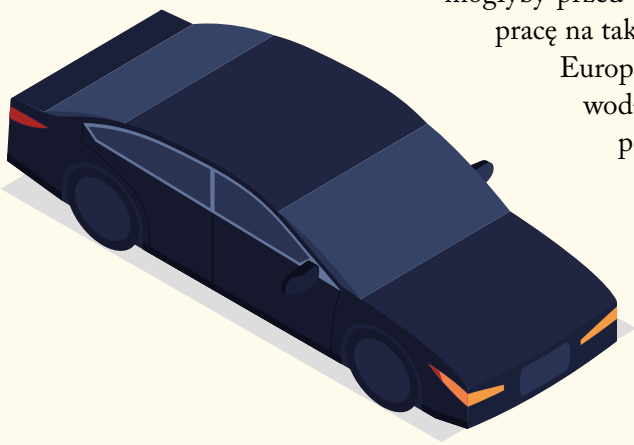
Umieszczenie danych zweryfikowanego kierowcy w Centralnej Ewidencji Kierowców mogłoby następować wyłącznie w sytuacji, gdy nie posiadałby on innego tytułu do wpisu w tej Ewidencji.



Korzyści związane z możliwością weryfikacji

Wprowadzenie procedury weryfikacji, jako rozwiązania umożliwiającego kontynuację lub podjęcie pracy jako kierowca, przed otrzymaniem docelowo polskiego prawa jazdy, umożliwiłoby świadczenie usług pośrednictwa w przewozie osób w sposób zorganizowany i ciągły. Wyeliminowane zostałoby ryzyko ograniczenia, a nawet zaprzestania działalności przez przedsiębiorców, zwłaszcza polskich małych i średnich przewoźników. Tym samym dostępność usług przewozu oraz ich ceny nie zmieniłyby się, a ich konsumenci nie ponieśliby strat.

Osoby przybywające do Polski w celu podjęcia pracy jako kierowcy mogłyby przed spełnieniem kryterium rezydencji rozpoczynać pracę na takich samych zasadach, co w innych krajach Unii Europejskiej. Umożliwienie rozpoczęcia pracy w zawodzie bezpośrednio po przybyciu do Polski zapobiegłoby pogłębieniu występującego obecnie w Polsce niedoboru kierowców.



Pozytywna weryfikacja zapewni z jednej strony możliwość kontynuowania lub podjęcia pracy jako kierowca taksówki, a z drugiej – możliwość pełnego poddania kierowcy wszystkim konsekwencjom wynikającym z przepisów ruchu drogowego. Pozytywnie zweryfikowany kierowca, którego dane zostałyby wpisane do Centralnej Ewidencji Kierowców, mógłby otrzymywać

punkty karne na takich samych zasadach jak posiadacz krajowego prawa jazdy. Przekroczenie limitu punktów karnych wiązałoby się z wykreśleniem z Ewidencji i uniemożliwieniem pracy w zawodzie kierowcy taksówki.

Pozytywna weryfikacja wiązałaby się również z potwierdzeniem tożsamości kierowcy przez właściwy organ, a przypadki posługiwania się cudzymi lub fałszywymi dokumentami zostałyby wyeliminowane przed rozpoczęciem wykonywania pracy kierowcy. ■

ZAŁĄCZNIK: SKUTKI PRAWNE I ADMINISTRACYJNE WEJŚCIA W ŻYCIE ART. 39A UST. 1 PKT 2 USTAWY O TRANSPORCIE DROGOWYM

Zgodnie z wciąż obowiązującymi przepisami art. 39a ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2201) w zw. art. 4 ustawy o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 622) uprawnienia do kierowania taksówką na terenie Polski ma m.in. osoba posiadająca zagraniczne prawo jazdy wydane w kraju należącym do Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

Uprawnienia takie daje także międzynarodowe prawo jazdy lub prawo jazdy wydane w kraju będącym stroną konwencji wiedeńskiej, przy czym dokument ten należy wymienić na polskie prawo jazdy po upływie 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia stałego lub czasowego pobytu.

Nowelizacja ustawy, wchodząca w życie 17 czerwca 2024 r., przewiduje obowiązek posiadania przez każdego kierowcę taksówki prawa jazdy wydanego w Polsce.

Jednym z warunków otrzymania prawa jazdy w Polsce jest przebywanie na terenie kraju przez 185 dni. Skutki wejścia w życie omawianego przepisu ustawy o transporcie drogowym dotkną więc przede wszystkim segment *ride-hailing*, w którym, inaczej niż w segmencie przewozów „tradycyjnych”, wielu kierowców – szacuje się, że 20-30% ogółu kierowców taksówek (zob. wyżej) – to obcokrajowcy bez prawa stałego pobytu w Polsce. **Wielu z nich nie spełnia ww. warunku rezydencji i utraci prawo wykonywania zawodu taksówkarza.**

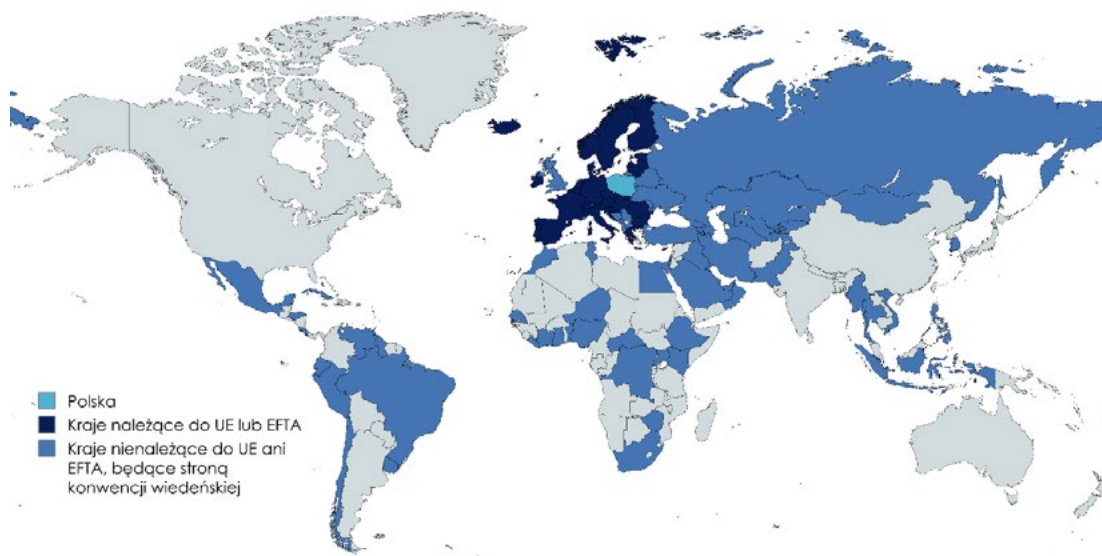
Należy zauważyć, że przepisy ustawy o kierujących pojazdami i rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. z 2016 r., poz. 231) umożliwiają wymianę prawa jazdy wydanego za granicą na polskie prawo jazdy. Osoby, którym prawo jazdy zostało wydane w kraju będącym stroną konwencji wiedeńskiej (np. Azerbejdżan, Gruzja, Ukraina) bądź należącym do Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub



Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), są zwolnieni z egzaminu na prawo jazdy (mapa niżej). W przypadku pozostałych osób wymiana jest możliwa, konieczne jest jednak złożenie z wynikiem pozytywnym egzaminu teoretycznego.

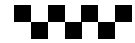
Wymiana prawa jazdy wymusza weryfikację autentyczności uprawnień na drodze urzędowej. Postępowanie ws. wymiany prawa jazdy jest czasochłonne. Na wydanie prawa jazdy urząd w Polsce ma 9 dni roboczych od dnia, w którym otrzyma potwierdzenie danych zagranicznego prawa jazdy, co może trwać nawet kilka tygodni lub miesięcy. Zazwyczaj proces wymiany zagranicznego prawa jazdy na polskie trwa ok. 2 miesięcy, jednak w ostatnich miesiącach średni czas oczekiwania na wymianę zagranicznego prawa jazdy na polskie znacznie się wydłużył wskutek wzrostu liczby składanych wniosków (w indywidualnych przypadkach przekracza nawet 6 miesięcy).

Wymiana prawa jazdy na polskie wiąże się ze zwrotem zagranicznego dokumentu (zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami kierowca może posiadać tylko jedno ważne prawo jazdy). Kierowcy, którzy mają w bliższej lub dalszej perspektywie powrót do ojczyzny, mogą nie być skłonni do wymiany prawa jazdy. Konieczność zwrotu prawa jazdy wydanego za granicą jest zapewne jednym z powodów, dla których niektórzy kierowcy cudzoziemcy wstrzymują się z wymianą dokumentu.



Źródło: opracowanie własne.

W ramce na kolejnej stronie wskazano trudności związane z uzyskaniem przez obcokrajowców polskiego prawa jazdy, które mogą ograniczyć podaż kierowców na rynku usług taksówkarskich po wejściu w życie omawianego przepisu. ■



Dlaczego uzyskanie prawa jazdy w Polsce jest problemem dla cudzoziemców?

Brak możliwości ubiegania się o prawo jazdy w Polsce przed upływem ww. 185 dni

Długi czas oczekiwania na weryfikację i wydanie dokumentu

„Wąskie gardło” w urzędach wydających prawo jazdy

Konieczność zwrócenia dokumentu prawa jazdy wydanego za granicą (nie bez znaczenia jest, że prawo jazdy w Polsce wydawane jest na maksymalnie 15 lat, a wydane za granicą może być bezterminowe)

Konieczność zdawania egzaminu teoretycznego przez obywateli państw niebędących członkami UE i EFTA ani stroną konwencji wiedeńskiej

Problemy związane z weryfikacją dokumentu zagranicznego

Obawa przed powołaniem do wojska (dotyczy Ukraińców) lub kontaktem z organami władzy w kraju pochodzenia (np. Białoruś)

Trudności związane ze skontaktowaniem się z placówką dyplomatyczną państwa pochodzenia (np. najbliższy Polski konsul w Tadżykistanu znajduje się w Berlinie)

**Raport został przygotowany przez
Instytut Finansów Publicznych i Pracodawców RP**

Redakcja: Urszula Rybicka



Instytut Finansów Publicznych

to działający na rzecz pożytku publicznego ośrodek analityczny.

Reprezentuje interes społeczeństwa i obywateli oraz aktywnie uczestniczy w debacie publicznej.

Jest niezależną, niezwiązaną z żadną partią organizacją pozarządową, która stawia sobie za główne cele m.in. monitoring stanu finansów publicznych, fact-checking i przeciwdziałanie populizmowi w życiu publicznym oraz wspieranie demokracji, praworządności i społeczeństwa obywatelskiego.

Raporty, analizy, publikacje oraz informacje o wydarzeniach Instytutu znajdują się na stronie www.ifp.org.pl.

Pracodawcy RP

to najstarsza organizacja zrzeszająca pracodawców działająca od 1989 roku.

Jesteśmy głosem firm: producentów, przedsiębiorców, pracodawców, inwestorów i innowatorów. Aktywnie działamy w pracach Rady Dialogu Społecznego. Jako organizacja reprezentatywna mamy możliwość wpływu na stanowienie dobrego prawa w Polsce.

Przedstawiciele naszej organizacji są wszędzie tam, gdzie dzieje się coś ważnego dla biznesu i pracodawców: uczestniczymy w obradach sejmowych i senackich komisji, jesteśmy aktywni w różnych decyzyjnych i doradczych gremiach administracji państwowej i regionalnej.

Naszą siłą są racje i argumenty prezentowane politycznym i ekonomicznym decydom oraz liczba i różnorodność naszych członków.



Instytut Finansów Publicznych
ul. Tyniecka 12 lok. 2/3
02-630 Warszawa
biuro@ifp.org.pl
www.ifp.org.pl



Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Berneńska 8
03-976 Warszawa
sekretariat@pracodawcyrp.pl
www.pracodawcyrp.pl