

Warszawa, 17 października 2017

**STANOWISKO ZWIĄZKU PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW WS. PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE
USTAWY O TRANSPORCIE DROGOWYM ORAZ USTAWY O CZASIE PRACY KIEROWCÓW Z DNIA 18
WRZEŚNIA 2017 R.**

Rynek przewozu osób jest tym obszarem gospodarki, w którym w ostatnim czasie zachodzi szereg zmian. Dostosowanie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (dalej jako: „**ustawa**”) do zmieniającego się rynku jest głównym założeniem projektowanych regulacji. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o czasie pracy kierowców (dalej jako: „**projekt**”), ma on na celu „stworzenie jednakowych warunków prawnych dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie pośrednictwa przy przewozie osób, zapewnienie bezpieczeństwa pasażerów oraz wprowadzenie mechanizmów umożliwiających skuteczniejszą kontrolę prawidłowości wykonywania działalności gospodarczej przez pośredników i podmioty z nimi współpracujące”. **Niemniej jednak, zaproponowane przez projektodawcę rozwiązania ocenić należy zdecydowanie negatywnie.**

W pierwszej kolejności odnieść się należy do chęci uregulowania działalności pośredników przy przewozie osób. Projekt zawiera podstawowe regulacje w tym zakresie dotyczące m.in. zdefiniowania pojęcia „pośrednictwa przy przewozie osób”, wprowadzenia obowiązku posiadania licencji na wykonywanie pośrednictwa przy przewozie osób, nałożenia na pośredników przy przewozie osób dodatkowych obowiązków, czy też rozszerzenia katalogu kar pieniężnych o naruszenia związane z wykonywaniem pośrednictwa przy przewozie osób.

Zaznaczyć należy, że **nieuzasadnione wydaje się być wprowadzenie dodatkowego rodzaju działalności licencjonowanej, jaką ma być pośrednictwo przy przewozie osób.** Pośrednictwo przy przewozie osób polega na świadczeniu usług, które jedynie pośrednio związane są z wykonywaniem przewozu osób i obejmuje m.in. zamawianie lub opłacanie przewozów przy użyciu środków porozumiewania się na odległość (np. aplikacje mobilne, programy komputerowe). Tymczasem, regulacje zawarte w projekcie zdają się zmierzać w kierunku zrównania pośrednictwa przy przewozie osób z samym transportem drogowym, na wykonywanie którego rzeczywiście wymagana jest odpowiednia licencja. **Taki pomysł projektodawcy wydaje się o tyle zaskakujący, że w wielu przypadkach pośrednik przy przewozie osób nie posiada nawet własnej floty pojazdów, którymi mógłby być wykonywany przewóz, stąd nieuzasadnione wydaje się być traktowanie pośrednictwa przy przewozie osób jako formy wykonywania transportu drogowego.** Dlatego też wątpliwości budzą rozwiązania, które mogą doprowadzić do tego, że sytuacja prawna pośredników przy przewozie osób będzie zbliżona

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Marcin Nowacki

do przedsiębiorców wykonujących transport drogowy. Zaproponowana regulacja może zatem nie uwzględniać rzeczywistego charakteru działalności, jaką podejmują pośrednicy przy przewozie osób. Postuluje się w tym zakresie dokonanie odpowiednich zmian, które uwzględnić będą różnice pomiędzy transportem drogowym, w tym także przewozem osób, a wykonywaniem pośrednictwa przy przewozie osób.

Na marginesie wskazać również należy, że zasadniczo ustawodawca zmierzać powinien do ograniczenia katalogu działalności gospodarczej podlegającej różnego rodzaju ograniczeniom, w tym np. koncesjonowanie, licencjonowanie, regulowanie. Zaproponowane rozwiązanie natomiast **dotatkowo rozszerza katalog działalności gospodarczej, co do której przedsiębiorcy zobowiązani są do uzyskania odpowiedniej zgody organu administracji publicznej, wyrażanej w formie licencji w drodze decyzji administracyjnej.**

Co więcej, także zaproponowana w projekcie definicja „pośrednictwa przy przewozie osób” budzi poważne zastrzeżenia co do jej prawidłowości. Zarówno wskazane w projekcie czynności podejmowane przez pośredników przy przewozie osób (np. pobieranie opłaty za usługę przewozu), jak również i forma, w jakiej działania te mają być podejmowane (za pośrednictwem np. platformy teleinformatycznej lub programu komputerowego), wydają się być zbyt szerokie. Analizując zaproponowaną definicję można dojść do wniosku, że pośrednikami przy przewozie osób będą nawet te podmioty, które np. wyłącznie dostarczają aplikację mobilną, umożliwiającą przekazywanie zleceń przewozu. Podkreślić jednocześnie należy, że wprowadzane do porządku prawnego definicje legalne powinny być na tyle konkretne i precyzyjne, aby możliwe było skuteczne ich stosowanie zarówno przez przedsiębiorców, jak i organy administracji publicznej. Tymczasem, użyte w definicji sformułowania (np. „dostarczanie lub udostępnianie”) już na etapie prac legislacyjnych budzą poważne wątpliwości interpretacyjne. Uzasadnione w tym zakresie byłoby zaproponowanie jasnej i precyzyjnej definicji pośrednictwa przy przewozie osób – tak, aby regulacja ta nie budziła wątpliwości interpretacyjnych u przedsiębiorców, podejmujących czynności mogące zostać zakwalifikowane jako pośrednictwo przy przewozie osób.

Negatywnie odnieść się trzeba również do zaproponowanych w projekcie obowiązków, nakładanych na pośredników przy przewozie osób. Propozycja ta wydaje się być nieuzasadniona. Podkreślić bowiem należy, że poza ustawą, obowiązki przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą określone są w szeregu innych aktach prawnych (np. w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej). **Poważne wątpliwości budzi również sformułowanie obowiązku przekazywania przez pośredników przy przewozie osób informacji związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą na żądanie organów Inspekcji Transportu Drogowego oraz Krajowej Administracji Skarbowej.** Projektowany przepis nie zawiera ani zakresu danych, jakie miałyby zostać przekazane wskazanym organom, ani, w szczególności, sytuacji, w której organy te mogłyby zażądać przekazania tych informacji. Nieakceptowalna byłaby bowiem sytuacja, w której organ w każdej chwili mógłby zwracać się do pośrednika przy przewozie osób z żądaniem dostarczenia wskazanych przez organ

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Marcin Nowacki

informacji i dokumentów. Co więcej, projekt zdaje się nie uwzględniać charakteru informacji, jakich żądać mogą wskazane organy. Dlatego też wskazane byłoby rozszerzenie projektowanych rozwiązań o narzędzia zabezpieczające ochronę informacji przekazywanych organom stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa lub też po prostu **zupełna rezygnacja z tego typu propozycji rozwiązań prawnych**.

Podkreślenia jednocześnie wymaga, że projektowane obowiązki pośredników przy przewozie osób sformułowane zostały w sposób bardzo nieprecyzyjny, uniemożliwiający wręcz skuteczną ich realizację. Przykładowo, wskazać można na użycie w projekcie sformułowania „weryfikacja”, które to określenie może stwarzać pole do nadinterpretacji zarówno przez przedsiębiorców, **jak i przede wszystkim przez organy administracji publicznej sprawujące nadzór nad wypełnianiem przez pośredników przy przewozie osób nałożonych na nich obowiązków**. Okoliczność ta jest o tyle istotna, że projekt przewiduje wysokie kary pieniężne za wykonywanie działalności w zakresie pośrednictwa przy przewozie osób z naruszeniem proponowanych zasad.

Zakłada się także wprowadzenie szerokiego katalogu przesłanek umożliwiających cofnięcie licencji na wykonywanie pośrednictwa przy przewozie osób. Szczególne obawy budzi rozwiązanie, zgodnie z którym cofnięcie uprawnień do wykonywania pośrednictwa będzie obligatoryjne w sytuacji, w której przedsiębiorca wykonujący pośrednictwo przy przewozie osób umożliwi wykonywanie przewozu osób lub rzeczy podmiotowi nieposiadającemu licencji na wykonywanie transportu drogowego w zakresie przewozu osób. Wydaje się, że zaproponowana przez projektodawcę sankcja jest niewspółmierna do naruszenia, zwłaszcza w kontekście **możliwości nałożenia na pośrednika kary pieniężnej za to samo naruszenia**. Dlatego też uzasadnione byłoby ograniczenie liczby przesłanek umożliwiających cofnięcie licencji i wyeliminowanie wskazanej powyżej przesłanki. Takie rozwiązanie z pewnością wpłynęłoby pozytywnie na pewność projektowanego prawa, a także doprowadzi do wyrównania – w kontekście możliwości cofnięcia licencji – sytuacji prawnej przedsiębiorców wykonujących pośrednictwo i przedsiębiorców zajmujących się transportem drogowym.

Zdecydowanie negatywnie odnieść się należy także do propozycji przyznania Inspekcji Transportu Drogowego uprawnienia do występowania z wnioskiem do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej o zablokowanie środka porozumiewania się na odległość (np. aplikacji mobilnej lub platformy teleinformatycznej), który wykorzystywany jest przez pośrednika przy przewozie osób, w sytuacji, w której stwierdzone zostanie nieposiadanie przez ten podmiot wymaganej licencji. Rozwiązanie, pozwalające organowi administracji publicznej tak dalece ingerować zarówno w swobodę działalności gospodarczej, jak i w wolność pasażerów do korzystania z różnego rodzaju środków przekazu informacji, wydaje się być niedopuszczalne. Niejasna pozostaje dodatkowo kwestia technicznej możliwości wdrożenia takiego rozwiązania w życie – ciężko sobie wyobrazić, by jakkolwiek urząd w sposób definitywny blokował aplikację mobilną na terytorium danego państwa.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Marcin Nowacki

Podstawowym prawem przedsiębiorcy, w tym także pośrednika przy przewozie osób, jest wybór modelu biznesowego, przy zastosowaniu którego wykonywania będzie działalność gospodarcza. Tymczasem komentowana propozycja zdaje się to uprawnienie znacznie ograniczać. Zaznaczyć również należy, że zastosowanie przez organ tej sankcji praktycznie uniemożliwi przedsiębiorcy wykonywanie działalności gospodarczej. Wydaje się, że naruszenie przepisów ustawy, polegające na braku wymaganej przepisami prawa licencji, nie jest wystarczającym argumentem do użycia tak dolegliwego środka. Zarówno Inspekcja Transportu Drogowego, jak i inne organy nadzoru dysponują szerokim katalogiem mechanizmów, które – bez nadmiernej ingerencji w działalność gospodarczą przedsiębiorcy – umożliwiają skuteczne wyegzekwowanie obowiązku posiadania licencji na pośrednictwo przy przewozie osób. Jednym z tych mechanizmów jest zaproponowana zresztą w projekcie kara pieniężna. Z wskazanych powyżej przyczyn – tego typu propozycja nie powinna ostać się w komentowanym projekcie.

W dalszej kolejności, należy zwrócić uwagę na zaproponowane w projekcie rozszerzenie katalogu administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy. Zasadniczą cechą przepisów, na podstawie których organy administracji publicznej wymierzają kary finansowe, powinna być ich precyzyjność i konkretność. Analiza brzmienia projektowanych przepisów prowadzi natomiast do wniosku, że zarówno przepisy, których naruszenie zagrożone będzie karą, jak i przepisy karne, określające przesłanki wymierzenia sankcji, charakteryzuje wysoki poziom niejasności. Jest to tym bardziej istotne, że właśnie w przypadku przepisów regulujących sankcje karne, od ustawodawcy wymaga się szczególnego poziomu dookreślenia przesłanek podlegania takiej sankcji. Niezbędne byłoby zatem doprecyzowanie tych przepisów w taki sposób, aby – uwzględniając szczególnie ich charakter – nie wywoływały wątpliwości interpretacyjnych.

Uwzględniając założenia projektodawcy, który dąży do dostosowania przepisów ustawy do zmieniającej się sytuacji na rynku przewozu osób, zastanawiający jest fakt całkowitego pominięcia w projektowanych rozwiązaniach kwestii dotyczących przewozu okazjonalnego. Stosowanie obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych odnoszących się do przewozu okazjonalnego wywołuje szereg wątpliwości interpretacyjnych, prezentowanych zarówno przez przedsiębiorców, jak i sądy administracyjne. Zastrzeżenia te dotyczą, w szczególności, tego, czy przedsiębiorca posiadający licencję na wykonywanie przewozu osób samochodem osobowym musi spełniać dodatkowo wymogi stawiane przy wykonywaniu przewozu okazjonalnego. Uregulowanie tej materii jest o tyle istotne, że przedsiębiorcom, działającym w oparciu o niejasne i nieprecyzyjne przepisy, grożą surowe konsekwencje za naruszenie przepisów ustawy. Obszerna nowelizacja ustawy, uzasadniana dodatkowo chęcią projektodawcy do uwzględniania sytuacji panującej na rynku przewozu osób, powinna być okazją do uregulowania także tej kwestii. **Tymczasem, projektodawca zdaje się całkowicie nie dostrzegać tego problemu. Dlatego też w pełni uzasadnione byłoby uzupełnienie projektu o przepisy odnoszące się do wykonywania przewozu okazjonalnego.**

Niejako dodatkowo, wskazać należy, że zaproponowane w projekcie rozwiązania zdają się nie uwzględniać unijnego wymiaru działalności gospodarczej prowadzonej zarówno przez polskich, jak i zagranicznych przedsiębiorców. Podnieść w tym miejscu należy, że elementy wniosku, który składać będzie podmiot ubiegający się o uzyskanie licencji na wykonywanie pośrednictwa przy przewozie osób, w żaden sposób nie uwzględniają sytuacji prawnej przedsiębiorców nieposiadających siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Co więcej, wśród wymogów, które spełnić musi przedsiębiorca ubiegający się o licencję, projektodawca wskazuje obowiązek dysponowania określoną ilością środków finansowych lub majątkiem, które jednak muszą znajdować się na terenie kraju. Rozwiązanie to jawi się jako sprzeczne z unijnymi swobodami i wolnościami, w szczególności ze swobodą przedsiębiorczości i swobodą przepływu kapitału, bowiem niemalże całkowicie ogranicza możliwość wykonywania pośrednictwa przy przewozie osób przez podmioty nieposiadające siedziby oraz środków finansowych lub majątku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Jakkolwiek większość z zaproponowanych w projekcie rozwiązań wydaje się być nieuzasadniona, to jednak pozytywnie odnieść się należy do rozwiązania przewidującego obniżenie wymogów niezbędnych do uzyskania licencji na wykonywanie przewozu osób samochodem osobowym oraz pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą. Zarówno konieczność legitymowania się przez przynajmniej jedną z osób zarządzających przedsiębiorstwem lub osobę zarządzającą w przedsiębiorstwie transportem drogowym certyfikatem kompetencji zawodowych, jak i dysponowania wskazanym w ustawie zabezpieczeniem finansowym (w wysokości 9000 euro na pierwszy pojazd samochodowy przeznaczony do transportu drogowego oraz w wysokości 5000 euro na każdy następny pojazd samochodowy) stanowiły istotne bariery prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób. Rezygnacja z tych wymogów przyczyni się nie tylko do wzrostu liczby przedsiębiorców wykonujących przewóz osób, ale – przede wszystkim – wpłynie pozytywnie na poziom konkurencyjności na rynku przewozu osób. Z tego też powodu, zaproponowane przepisy należy w tym zakresie ocenić dobrze.

Na zakończenie odnieść się należy również do zaproponowanego w projekcie 30-dniowego okresu vacatio legis. Wydaje się, że charakter wprowadzanych zmian, a także obowiązek dostosowania się przedsiębiorców do nowych przepisów, w szczególności w kontekście obowiązku uzyskania licencji na wykonywanie pośrednictwa przy przewozie osób, uzasadnia wydłużenie tego okresu. Podkreślić jednocześnie należy, że przedsiębiorcy w żadnej sytuacji nie powinni być zaskakiwani nowymi przepisami, a ustawodawca, wyznaczając odpowiedni termin vacatio legis, powinien mieć na względzie konieczność podjęcia przez przedsiębiorców szeregu czynności organizacyjnych i operacyjnych zmierzających do dostosowania działalności do nowych regulacji. Z punktu widzenia zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, postulujemy – niezależnie od ostatecznego kształtu projektu, wydłużenie okresu vacatio legis w taki sposób, by przedsiębiorcy mogli dostosować się do nowych regulacji.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezesi: Tomasz Pruszczyński, Marcin Nowacki

Podsumowując, stwierdzić należy, że wdrożenie zaprezentowanych regulacji może okazać się niewystarczające dla osiągnięcia zasadniczego celu projektowanych zmian, jakim jest dostosowanie przepisów ustawy do warunków panujących na rynku przewozu osób.

Co więcej, projektowane rozwiązania sformułowane zostały w sposób na tyle nieprecyzyjny, że ich praktyczne zastosowanie może spowodować szereg problemów zarówno po stronie organów administracji publicznej, jak i przedsiębiorców. Projektodawca zdecydował się bowiem na zastosowanie środków, które niejednokrotnie mają charakter radykalny, nie zważając na fakt, iż rezultat tego działania może być zgoła odmienny od oczekiwanego.

Mając na uwadze powyższe okoliczności - projekt w przedstawionej wersji wymaga dogłębnych zmian i dalszych szerokich prac legislacyjnych a przedstawioną wersję należy uznać za niedopracowaną i wprowadzającą jeszcze większe zamieszanie regulacyjne na rynku niż funkcjonujące dotychczas. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców wyraża oczywiście chęć udziału w dalszych pracach i konsultacjach nad projektem.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców