

## II

(Komunikaty)

KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH  
UNII EUROPEJSKIEJ

## KOMISJA EUROPEJSKA

**Zawiadomienie Komisji w sprawie sprawnie funkcjonującego i zrównoważonego lokalnego  
przewozu osób na żądanie (taksówki i prywatne samochody do wynajęcia)**

(2022/C 62/01)

## I. WPROWADZENIE

Przewóz osób na żądanie, czyli usługi transportowe z udziałem samochodu i kierowcy realizowane na żądanie pasażera, był i jest istotnym elementem oferty mobilności dostępnej dla obywateli. Usługi te są zwykle świadczone przez taksówki lub prywatne samochody do wynajęcia z kierowcą.

W ostatnich latach na rynkach przewozu osób na żądanie nastąpiły znaczące zmiany, wynikające w szczególności z rozwoju technologicznego oraz pojawienia się możliwości zamawiania przejazdów (*ride-hailing*). Zamawianie przejazdów dotyczy zlecania online zindywidualizowanego przejazdu, zazwyczaj za pomocą aplikacji na smartfony, zwykle w celu natychmiastowego rozpoczęcia usługi <sup>(1)</sup>. Firmy umożliwiające zamawianie przejazdów za pośrednictwem stron internetowych i aplikacji mobilnych umożliwiają nawiązanie kontaktu między pasażerami i kierowcami <sup>(2)</sup>.

Państwa członkowskie stanęły przed wyzwaniem opracowania polityki uwzględniającej nowe sposoby prowadzenia działalności, nowe modele biznesowe oraz nowych uczestników rynku w sektorze przewozów osób na żądanie. Musiały również zmierzyć się z pytaniami dotyczącymi statusu zatrudnienia oraz praw socjalnych kierowców, które pojawiły się wraz z powstaniem firm umożliwiających zamawianie przejazdów. Jednocześnie cały sektor transportu dąży do redukcji swoich emisji i osiągnięcia bardziej zrównoważonego charakteru.

W związku z tym w swojej strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności <sup>(3)</sup> Komisja ogłosiła, że przeanalizuje sposoby zapewnienia, aby przewóz osób na żądanie (taksówki i prywatne samochody do wynajęcia) zyskał bardziej zrównoważony charakter i zapewniał pasażerom skuteczne usługi przy jednoczesnym zachowaniu sprawnie funkcjonującego jednolitego rynku i rozwiązaniu kwestii społecznych i dotyczących bezpieczeństwa.

Aby lepiej zrozumieć sytuację w poszczególnych państwach członkowskich, regionach i miastach, a także istniejące problemy, interesy uczestników rynku oraz poglądy państw członkowskich i ich podejście do wyzwań, Komisja zorganizowała trzy warsztaty. Przy licznych okazjach prowadziła również wymianę poglądów z głównymi zainteresowanymi stronami. Warsztaty miały na celu zgromadzenie odpowiednich zainteresowanych stron w celu wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk. Pierwsze warsztaty odbyły się w 2019 r. i przyciągnęły różnych uczestników rynku z sektora, a mianowicie firmy umożliwiające zamawianie przejazdów i prywatne samochody do wynajęcia oraz stowarzyszenia taksówkarzy. W 2020 r. Komisja zorganizowała drugie warsztaty w celu wymiany informacji z państwami członkowskimi na temat wyzwań w sektorze oraz aby zachęcić państwa członkowskie do współpracy i poznania podejścia regulacyjnego innych państw członkowskich. W 2021 r. Komisja zaprosiła zainteresowane strony z sektora prywatnego i publicznego do dyskusji na temat kwestii i wyzwań związanych z przewozem osób na żądanie. W niniejszym dokumencie uwzględniono informacje zgromadzone podczas warsztatów oraz dyskusji z zainteresowanymi stronami i przy innych okazjach.

<sup>(1)</sup> Zamawianie przejazdów określa się czasami również jako „ride-sourcing”. W niniejszym tekście nie stosuje się natomiast terminu „ride-sharing” (system wspólnego użytkowania samochodów osobowych), aby nie mylić go z działalnością kierowcy dowożącego ludzi do określonego przez niego miejsca docelowego (wspólne użytkowanie samochodów przez osoby, które mają podobne docelowe miejsce podróży); w tym przypadku stosuje się również określenie „car-pooling”. „Car-sharing” odnosi się do krótkoterminowego wynajmu samochodów. Niniejsze zawiadomienie nie będzie dotyczyło przepisów regulujących działalność firm umożliwiających zamawianie przejazdów jako takie ani usług car-sharing, ale omówione zostaną w nim przepisy dotyczące taksówek oraz prywatnych samochodów do wynajęcia.

<sup>(2)</sup> „Firmy umożliwiające zamawianie przejazdów” są czasami nazywane również „platformami do zamawiania przejazdów” lub „dostawcami usług w zakresie mobilności”.

<sup>(3)</sup> COM(2020) 789 final, pkt 38.

W niniejszym zawiadomieniu Komisja przedstawia zalecenia dotyczące uregulowań w zakresie taksówek i prywatnych samochodów do wynajęcia, mające na celu zapewnienie obywatelom odpowiedniej i bezpiecznej mobilności lokalnej, poprawę zrównoważonego charakteru sektora oraz realizację celów Europejskiego Zielonego Ładu i strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności. W niniejszym zawiadomieniu wyjaśniono, że środki wprowadzane przez państwa członkowskie (w tym rządy i ustawodawców krajowych oraz władze regionalne i lokalne) przy okazji regulacji w zakresie taksówek i prywatnych samochodów do wynajęcia muszą być zgodne z podstawowymi wolnościami, na których opiera się jednolity rynek. Przepisy muszą być proporcjonalne do celu, któremu służą. Komisja podkreśla, że jednocześnie niezwykle ważne jest, aby państwa członkowskie zapewniły wszystkim osobom działającym w sektorze przewozu osób na żądanie odpowiedni poziom praw socjalnych oraz pewność prawa w odniesieniu do ich statusu zatrudnienia.

## A. Zarys historii i ostatnie zmiany

Z biegiem czasu przewóz osób na żądanie znacznie się rozwinął, w szczególności jeżeli chodzi o sposób zamawiania, kierowania pojazdów do klientów i ich rozmieszczenia. W XX wieku, zanim rozwinęła się łączność ruchoma, w wielu państwach członkowskich przewóz osób na żądanie był realizowany przez taksówki podlegające ścisłej regulacji<sup>(4)</sup>. Jednocześnie wiele państw członkowskich zezwoliło na usługi przewozu osób na żądanie, które nie podlegały przepisom dotyczącym taksówek, ale wymagały dokonywania rezerwacji z wyprzedzeniem i dlatego były ograniczone do rynku rezerwacji wstępnych. W przeszłości rezerwacji dokonywano zazwyczaj przez telefon stacjonarny, faks lub osobiście. Co do zasady usługi prywatnych samochodów do wynajęcia musiały być zatem planowane z dużym wyprzedzeniem, często przy dłuższych dystansach niż w przypadku taksówek lub przy specjalnych okazjach.

Państwa członkowskie zasadniczo przywiązują dużą wagę do dobrze funkcjonującego i dostępnego rynku przewozu osób na żądanie. Taksówki często uznaje się za część systemu transportu publicznego lub przypisuje się im funkcję usługi publicznej. Często uważa się, że istnienie dobrze funkcjonującego rynku taksówek leży w interesie ogólnym. Taksówki są na ogół znacznie ściślej regulowane niż prywatne samochody do wynajęcia i często podlegają przepisom dotyczącym rozpoznawalności wizualnej<sup>(5)</sup> oraz przepisom dotyczącym stałych cen, taksometrów<sup>(6)</sup> i obowiązku zawierania umów<sup>(7)</sup>. Taksówki obsługują rynek uliczny oraz postoje taksówek<sup>(8)</sup>, a także rynek rezerwacji wstępnych, natomiast prywatne samochody do wynajęcia, jak już wspomniano, ograniczały się do rynku rezerwacji wstępnych<sup>(9)</sup>.

Pojawienie się firm umożliwiających zamawianie przejazdów radykalnie zmieniło jednak tę sytuację, a taksówki i prywatne samochody do wynajęcia stają się coraz bardziej konkurencyjne. Ze względu na rozwój techniki – w szczególności smartfonów, możliwości geolokalizacji i łatwy publiczny dostęp do internetu – rezerwacja wstępna stała się w zasadzie „natychmiastową rezerwacją wstępną”, przez co zaciera się różnica między taksówkami a prywatnymi samochodami do wynajęcia<sup>(10)</sup>. Ponadto tradycyjnie taryfy opłat za przejazd taksówką były ustalane przez władze, a ceny prywatnych samochodów do wynajęcia podlegały negocjacom między dostawcami usług a klientami. Obecnie przy zamawianiu prywatnego samochodu do wynajęcia poprzez aplikację internetową cena za oferowaną usługę ustalana jest na ogół przez firmę umożliwiającą zamawianie przejazdów, zwykle przy użyciu algorytmu<sup>(11)</sup>.

<sup>(4)</sup> Terminu „taksówka” używa się czasami jako ogólnego terminu oznaczającego „pojazd na wynajem z kierowcą”, co obejmuje prywatne samochody do wynajęcia. W całym niniejszym tekście, o ile nie zaznaczono inaczej, termin „taksówka” jest jednak używany w jego wąskim znaczeniu odnoszącym się wyłącznie do pojazdów do wynajęcia z kierowcą spełniających wymagania określone w przepisach, co często wiąże się z szeregiem praw i obowiązków (rozpoznawalność, taksometry, regulowane taryfy itp.). Poszczególne ustawodawstwa różnią się oczywiście pod względem szczegółów.

<sup>(5)</sup> Na przykład w formie znaków na dachu taksówek.

<sup>(6)</sup> Stałe ceny i taksometry mają na celu ochronę pasażerów przed manipulacjami cenowymi.

<sup>(7)</sup> Co oznacza, że można odmówić klientom przewozu taksówką wyłącznie po spełnieniu ściśle określonych warunków.

<sup>(8)</sup> Postój taksówek oznacza miejsce, w którym taksówki mogą czekać na klientów.

<sup>(9)</sup> Ponieważ prywatne samochody do wynajęcia są ograniczone do rynku rezerwacji wstępnych, taksometry i stałe ceny nie były w nich potrzebne nawet przed rozwojem elektronicznych systemów zmagania przewozu, ponieważ potencjalny pasażer i kierowca/operator uzgadniali opłatę za przejazd przed dokonaniem rezerwacji.

<sup>(10)</sup> W sprawozdaniu Międzynarodowego Forum Transportu pt. „Assessing the Environmental Performance of New Mobility” [„Ocena wpływu nowej mobilności na środowisko”] z 2020 r. stwierdzono, że usługi zamawiania prywatnych samochodów do wynajęcia służą głównie jako substytut tradycyjnych usług taksówkowych, a także transportu publicznego; w mniejszym stopniu usługi te zastąpiły przejazdy prywatnymi samochodami i wygenerowały nowe przejazdy.

<sup>(11)</sup> Algorytmy te uwzględniają m.in. podaż i popyt i są zwykle traktowane jako tajemnica handlowa. Co więcej, podczas gdy kierowca prywatnego samochodu do wynajęcia może nawet nie być informowany o cenie przed wyrażeniem zgody na zabranie pasażera, potencjalny klient może w większości obecnych aplikacji jedynie odrzucić lub zaakceptować ofertę wyświetlaną w aplikacji. Podsumowując, w obecnych aplikacjach do zamawiania przejazdów cena nie podlega negocjacom między klientami a dostawcami usług transportowych. W inicjatywie Komisji dotyczącej działalności platform (zob. pkt I. B niniejszego zawiadomienia) proponuje się środki mające na celu zapewnienie sprawiedliwości, przejrzystości i odpowiedzialności w zarządzaniu algorytmami (zob. wyjaśnienie w przypisie 15).

Dzięki tym zmianom i sukcesowi firm umożliwiających zamawianie przejazdów, branża lokalnego przewozu osób na żądanie, który wcześniej był realizowany głównie na poziomie lokalnym, obecnie otrzymuje zamówienia klientów na usługi transportowe również od przedsiębiorstw ogólnoeuropejskich lub globalnych wykorzystujących zaawansowane technologie i algorytmy. Od tego czasu usługi taksówkowe naśladują ten sposób rezerwacji przewozów i działają również poprzez aplikacje do zamawiania przejazdów, które funkcjonują w podobny sposób, o ile pozwalają na to przepisy. Pozostają jednak różnice widoczne dla klienta, w szczególności w zakresie cen ze względu na stałe taryfy <sup>(12)</sup>.

Aplikacje do zamawiania przejazdów przez smartfony zasadniczo podniosły jakość i efektywność sposobów świadczenia usług taksówkowych i prywatnych samochodów do wynajęcia. Niższe ceny, a także możliwość zamawiania prywatnych samochodów do wynajęcia i taksówek online, dzięki aplikacjom wykorzystującym usługi geolokalizacyjne, spotkały się z pozytywnym przyjęciem użytkowników i spowodowały wzrost popytu. Jak wynika z ostatniego badania Eurobarometru <sup>(13)</sup>, użytkownicy postrzegają tradycyjne usługi taksówkowe i prywatne samochody do wynajęcia jako podobny rodzaj usług, doceniając w obu przypadkach, jako pozytywne aspekty, dostępność i łatwość rezerwacji.

## B. Obecne wyzwania

Rozwój sektora przewozu osób na żądanie oraz pojawienie się nowych uczestników rynku i modeli biznesowych stały się również przyczyną napięć oraz różnych działań ustawodawczych w państwach członkowskich. Brak jest szczegółowych przepisów UE w tym zakresie. Podczas gdy klienci ogólnie z zadowoleniem przyjęli nowe usługi, kierowcy i operatorzy taksówek <sup>(14)</sup> zmagają się z rosnącą konkurencją. Przedsiębiorstwa taksówkowe uważają, że znajdują się w niekorzystnej sytuacji w związku z przewagą konkurencyjną, z której korzystają prywatne samochody do wynajęcia funkcjonujące w oparciu o aplikacje do zamawiania przejazdów, ponieważ nie muszą one przestrzegać tych samych rygorystycznych przepisów co taksówki. Z kolei osoby oferujące prywatne samochody do wynajęcia uważają, że znajdują się w niekorzystnej sytuacji ze względu na przepisy, które ich zdaniem są nieaktualne i stanowią przeszkodę w skutecznym i zrównoważonym prowadzeniu działalności.

Jednocześnie często pojawiają się obawy dotyczące warunków pracy kierowców i statusu zatrudnienia osób pracujących za pośrednictwem platform, w szczególności kierowców prywatnych samochodów do wynajęcia, którzy stosują aplikacje do zamawiania przejazdów. Warunki pracy, prawa socjalne oraz kwestie statusu zatrudnienia mają duże znaczenie, a jednocześnie dotyczą szeregu rodzajów różnych usług świadczonych za pośrednictwem platform, począwszy od np. dostaw żywności, usług informatycznych po usługi tłumaczeniowe, dlatego też praca platformowa wymaga podjęcia konkretnej inicjatywy. W związku z tym Komisja będzie dążyć do poprawy warunków pracy osób pracujących za pośrednictwem platform w ramach innej inicjatywy UE.

W ramach tej inicjatywy Komisja dąży do zapewnienia lepszych warunków pracy na rzecz silniejszej Europy socjalnej dzięki pełnemu wykorzystaniu zalet cyfryzacji pracy platformowej. Inicjatywa obejmuje wniosek dotyczący dyrektywy, w którym zaproponowano środki mające na celu poprawę warunków pracy osób pracujących za pośrednictwem platform. Wniosek obejmuje środki mające na celu zapewnienie, aby osoby pracujące za pośrednictwem platform miały – lub mogły uzyskać – odpowiedni status zatrudnienia w świetle swojego faktycznego związku z platformą i uzyskały dostęp do obowiązujących praw pracowniczych i ochrony socjalnej; środki mające na celu zapewnienie sprawiedliwości, przejrzystości i odpowiedzialności w zarządzaniu algorytmami <sup>(15)</sup> w kontekście pracy platformowej, a także środki mające na celu zwiększenie przejrzystości, identyfikowalności i świadomości rozwoju sytuacji dotyczącej tego rodzaju pracy oraz poprawę egzekwowania obowiązujących przepisów w odniesieniu do wszystkich osób pracujących za pośrednictwem platform, w tym osób prowadzących działalność transgraniczną. Pewność prawa w odniesieniu do statusu zatrudnienia oraz jasność co do zarządzania algorytmami są rzeczywiście niezbędne dla wszystkich zainteresowanych stron w sektorze, aby mógł on się rozwijać.

Poza kwestią statusu zatrudnienia kierowcy prywatnego samochodu do wynajęcia operatorzy i firmy umożliwiające zamawianie przejazdów często borykają się z dalszą niepewnością prawa, ponieważ państwa członkowskie mają trudności ze znalezieniem odpowiedniego podejścia politycznego i prawnego do nowych sposobów prowadzenia działalności. Ten brak pewności prawa i przewidywalności jest zniechęcający dla przedsiębiorstw i inwestycji, a także dezorientujący dla obywateli.

<sup>(12)</sup> Na przykład w wielu państwach członkowskich taryfy za przejazdy taksówkowe są obliczane przez taksometr w trakcie przejazdu i dlatego mogą nie być ustalone przed rozpoczęciem podróży.

<sup>(13)</sup> Specjalny Eurobarometr 495 (<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2226>).

<sup>(14)</sup> „Operator” odnosi się do przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie taksówek lub prywatnych samochodów do wynajęcia, którym może być osoba fizyczna lub prawna. Kierowca taksówki lub prywatnego samochodu do wynajęcia może być jednocześnie operatorem (w przypadku jednoosobowej działalności gospodarczej) lub może pracować na rzecz operatora.

<sup>(15)</sup> Terminu „zarządzanie algorytmami” używa się do opisanego cyfrowych platform pracy wykorzystujących zautomatyzowane systemy do przydzielania zadań w celu monitorowania osób pracujących za pośrednictwem tych platform, ich oceny oraz wyciągania w stosunku do nich konsekwencji.

Oprócz skarg i obaw wyrażanych przez uczestników rynku, nowe usługi wywołują również szereg innych wątpliwości dotyczących wykorzystania przestrzeni publicznej, bezpieczeństwa ruchu drogowego, odpowiedzialności, ubezpieczeń, bezpieczeństwa pasażerów i kierowców, jak również ogólnej integracji różnych usług w zakresie mobilności w ramach spójnej oferty mobilności miejskiej. W ostatnich latach dzięki licznym badaniom i sprawozdaniom naświetlono zmiany w sektorze wywołane sukcesem firm umożliwiających zamawianie przejazdów, wyzwania związane z tym sektorem oraz jego skutki społeczne, gospodarcze, miejskie i środowiskowe, a także zaproponowało podejścia w zakresie polityki<sup>(16)</sup>. W ramach takich badań i sprawozdań przeanalizowano również w szczególności wpływ pojawienia się firm umożliwiających zamawianie przejazdów na wolumen ruchu<sup>(17)</sup> oraz ich wpływ na środowisko<sup>(18)</sup>.

### C. Europejski wymiar przewozu osób na żądanie

O ile przewóz osób na żądanie stanowił tradycyjnie kwestię lokalną, o tyle coraz częściej pojawiają się w związku z nim aspekty międzynarodowy i unijny. Międzynarodowe i europejskie firmy umożliwiające zamawianie przejazdów rozszerzyły swoją działalność na różne państwa członkowskie. Zainteresowane strony twierdzą, że mnogość różnych przepisów, jak również treść niektórych z nich, bardzo utrudniają uczestnikom rynku podejmowanie działalności w innym państwie członkowskim.

W sytuacji gdy międzynarodowe i europejskie firmy umożliwiające zamawianie przejazdów działają w różnych państwach członkowskich UE, gdy mobilni obywatele Unii oczekują niezawodnych i bezpiecznych usług transportowych wysokiej jakości w poszczególnych miastach UE oraz gdy wzrasta świadomość wpływu sektora transportu na zmianę klimatu, wymiar sektora przewozu osób na żądanie przekształcił się z lokalnego w unijny.

Ten w coraz większym stopniu europejski wymiar znajduje odzwierciedlenie w szeregu spraw wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W przypadku tych spraw Trybunał Sprawiedliwości zajmował się kwestiami dotyczącymi stosowania niektórych przepisów UE do firm umożliwiających zamawianie przejazdów i w związku z tym musiał ocenić, czy te konkretne przedsiębiorstwa można zakwalifikować jako usługi w dziedzinie transportu czy jako usługi społeczeństwa informacyjnego<sup>(19)</sup>. Trybunał nie dokonał jednak oceny przepisów regulujących podstawową działalność transportową, a mianowicie przepisów dotyczących bezpośrednio taksówek i prywatnych samochodów do wynajęcia<sup>(20)</sup>.

Przepisy regulujące dostęp do zawodu dla dostawców usług taksówkarskich i prywatnych samochodów do wynajęcia różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, regionach, a nawet miastach. To samo dotyczy przepisów regulujących wykonywanie zawodu. Przykładami przepisów regulujących dostęp do zawodu są limity ilościowe dotyczące dowodów rejestracyjnych pojazdów, kwalifikacje wymagane, aby zostać kierowcą, oraz warunki, jakie należy spełnić, aby uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności jako przedsiębiorca. Przepisy dotyczące wykonywania zawodu obejmują na przykład zasadę „powrotu do garażu” oraz obowiązkowy czas oczekiwania. Chociaż jest to trudne dla podmiotów, które chcą prowadzić działalność na różnych rynkach i w obrębie różnych ram prawnych, przepisy mogą oczywiście różnić się i odzwierciedlać różne warianty strategiczne, uwzględniając lokalne tradycje i uwarunkowania.

<sup>(16)</sup> W podsumowaniu okrągłego stołu OECD z 2018 r. dotyczącego wyzwań w zakresie konkurencji związanych z taksówkami i usługami mobilności współdzielonej (ride-sourcing) skoncentrowano się na aspektach konkurencji; podsumowanie to można znaleźć tutaj: <https://www.oecd.org/daf/competition/taxis-and-ride-sharing-services.htm>. Zob. również sprawozdania, o których mowa w przypisach 15 i 16.

<sup>(17)</sup> Sprawozdanie Wspólnego Centrum Badawczego (2019): The future of road transport – implications of automated, connected, low-carbon and shared mobility [Przyszłość transportu drogowego – skutki zautomatyzowanej, połączonej, niskoemisyjnej i współdzielonej mobilności] (<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC116644>).

<sup>(18)</sup> ITF-OECD, 2020, Good to Go? Assessing the Environmental Performance of New Mobility [Czy to dobry pomysł? Ocena wpływu nowej mobilności na środowisko].

<sup>(19)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 20 grudnia 2017 r., Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain, SL, sprawa C-434/15, EU:C:2017:981; wyrok Trybunału z dnia 10 kwietnia 2018 r., postępowanie karne przeciwko Uber France, sprawa C-320/16, EU:C:2018:221; wyrok Trybunału z dnia 3 grudnia 2020 r., Star Taxi App SRL/Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București prin Primar General i Consiliul General al Municipiului București, sprawa Case C-62/19, EU:C:2020:980.

W dwóch sprawach dotyczących przedsiębiorstwa Uber (*Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain, SL oraz postępowanie karne przeciwko Uber France*) Trybunał orzekł, że usługi świadczone przez Uber należy kwalifikować jako „usługę w dziedzinie transportu” w rozumieniu art. 58 ust. 1 TFUE (zob. EU:C:2017:981, pkt 50: „... że usługę pośrednictwa taką jak ta, o której mowa w postępowaniu głównym i która polega na odpłatnym umożliwianiu nawiązywania kontaktów, poprzez aplikację na inteligentny telefon, między właścicielami pojazdów niebędącymi zawodowymi kierowcami a osobami chcącymi przebyć trasę miejską, należy uznać za usługę nierozdzielnie związaną z usługą przewozową, a tym samym za usługę wchodzącą w zakres usług w dziedzinie transportu w rozumieniu art. 58 ust. 1 TFUE. Tego rodzaju usługę należy zatem wykluczyć z zakresu zastosowania art. 56 TFUE, dyrektywy 2006/123 i dyrektywy 2000/31”.

Natomiast w sprawie *Star Taxi App* Trybunał orzekł, że usługa pośrednictwa online świadczona przez *Star Taxi App* stanowi uzupełnienie istniejącej wcześniej usługi, które nie jest niezbędne do świadczenia podstawowej usługi (przewozu taksówkowego) i nie można jej uznać za integralną część usługi przewozu (taksówkowego): w tym przypadku umożliwienie nawiązania kontaktu kierowców z pasażerami było usługą społeczeństwa informacyjnego.

<sup>(20)</sup> W sprawie *Crono Service scarl i in. oraz Anitrav – Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori przeciwko Roma Capitale i Regione Lazio* (wyrok z dnia 13 lutego 2014 r., sprawy połączone C-419/12 i C-420/12, EU:C:2014:81) Trybunał orzekł, że nie jest właściwy do rozpatrzenia złożonych przez włoski sąd wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w odniesieniu do zgodności włoskich przepisów dotyczących prywatnych samochodów do wynajęcia z art. 49 TFUE i w związku z tym nie wydał orzeczenia co do istoty sprawy.

Na obecnym etapie rozwoju prawa Unii do państw członkowskich należy zatem uregulowanie warunków świadczenia usług, zgodnie z ogólnymi zasadami określonymi w traktatach <sup>(21)</sup>. Nawet w przypadku braku szczegółowych przepisów UE dotyczących tego sektora, państwa członkowskie muszą przestrzegać traktatów i zagwarantowanych w nich podstawowych wolności.

Art. 56 TFUE dotyczący swobody świadczenia usług nie ma zastosowania do usług transportowych, ponieważ art. 58 ust. 1 TFUE stanowi, że „[s]wobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu” <sup>(22)</sup>. Jak dotąd nie wprowadzono jednak szczególnych środków unijnych w dziedzinie przewozu osób na żądanie przyjętych na mocy przepisów traktatu dotyczących transportu.

Usługi transportowe są jednak objęte zakresem swobody przedsiębiorczości zapisanej w art. 49 TFUE. Art. 49 TFUE wyklucza stosowanie wszelkich środków krajowych, które – nawet jeżeli są stosowane bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – mogą utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez obywateli Unii <sup>(23)</sup>. Oznacza to, że pewne przepisy przyjęte przez państwa członkowskie i mające zastosowanie do kierowców taksówek i prywatnych samochodów do wynajęcia, jak również do operatorów taksówek i prywatnych samochodów do wynajęcia, mogą stanowić ograniczenia swobody przedsiębiorczości. Państwa członkowskie mogą jednak uzasadnić ograniczenia swobody przedsiębiorczości ze względu na uzasadnione cele (nadrzędne względy interesu ogólnego), pod warunkiem że ograniczenia te są niedyskryminacyjne, właściwe dla osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu <sup>(24)</sup>.

#### D. Potrzeba regulacji rynku

Ramy regulacyjne państw członkowskich powinny zapewniać sprawiedliwe możliwości wszystkim istniejącym i nowym uczestnikom rynku, jak również uczciwą konkurencję między uczestnikami rynku. Obecnie prywatne samochody do wynajęcia i usługi zamawiania przejazdów konkurują z taksówkami, ale to raczej „system prywatnych samochodów do wynajęcia” konkuruje z „systemem taksówkowym”, a nie sami uczestnicy rynku. Jak wspomniano powyżej, użytkownicy postrzegają tradycyjne usługi taksówkowe i prywatne samochody do wynajęcia jako dość podobny rodzaj usług. Koncentrują się oni na dostępności i cenie, gdy muszą przejechać z punktu A do punktu B. Jak wspomniano wcześniej, taksówki są na ogół znacznie ściślej regulowane niż prywatne samochody do wynajęcia i często podlegają przepisom dotyczącym rozpoznawalności wizualnej, jak również przepisom dotyczącym stałych cen, taksometrów i obowiązku zawierania umów. Z drugiej strony kierowcy prywatnych samochodów do wynajęcia nie są zobowiązani do przestrzegania cen ustalonych przez władze, mogą, w zależności od przepisów obowiązujących w państwach członkowskich, wybierać klientów i odmawiać im wykonania usługi <sup>(25)</sup>; w niektórych państwach członkowskich są zobowiązani jednak do powrotu do garażu po wykonaniu usługi przewozu lub muszą odczekać określony czas między dokonaniem rezerwacji a rozpoczęciem usługi.

Ramy regulacyjne powinny umożliwiać pełne czerpanie korzyści z transformacji cyfrowej i innych innowacyjnych technologii, co doprowadzi do przyrostu wydajności, np. lepszego wykorzystania pojazdu, skrócenia czasu oczekiwania i zmniejszenia liczby kilometrów przejechanych bez przewozu pasażera. Szereg państw członkowskich dokonało już przeglądu swoich systemów i wiele można się nauczyć z ich doświadczeń. Państwa członkowskie powinny dokonać przeglądu, z udziałem przedstawicieli sektora i partnerów społecznych, obowiązujących przepisów dotyczących przewozu osób na żądanie, aby zagwarantować pasażerom dostęp do zrównoważonych, inteligentnych i odpornych usług w zakresie mobilności, które są dostępne, przystępne cenowo, niezawodne, dobrej jakości, bezpieczne i pewne, oraz zapewnić zgodność swoich przepisów z prawem Unii.

Ponadto należy w pełni wykorzystać potencjał sektora przewozu osób na żądanie w zakresie przyczyniania się do realizacji celu dekarbonizacji transportu i wspierania mobilności. Zmniejszenie emisji dwutlenku węgla i wpływu transportu na środowisko ma zasadnicze znaczenie. Sektor przewozu osób na żądanie będzie musiał odegrać swoją rolę. Krótko mówiąc, istnieje potrzeba stworzenia „ekologicznego” sektora przewozu osób na żądanie, zintegrowanego z transportem publicznym.

<sup>(21)</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 47); Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 13).

<sup>(22)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 20 grudnia 2017 r., Asociación Profesional Elite Taxi/Uber, C-434/15, pkt 44–47.

<sup>(23)</sup> Zob. wyrok Trybunału z dnia 21 września 2006 r., Kraus/Land Baden-Württemberg, C-19/92, EU:C:1993:125, pkt 32; wyrok Trybunału z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-570/07 i C-571/07, Blanco Pérez i Chao Gómez, EU:C:2010:300 (zwane dalej „Blanco Pérez”), pkt 53. Pojęcie ograniczenia obejmuje środki wprowadzone przez państwo członkowskie, które – choć stosowane bez rozróżnienia – wpływają na dostęp do rynku przedsiębiorstw z innych państw członkowskich i tym samym utrudniają wymianę handlową w UE (zob. podobnie wyrok w sprawie Grupo Itevelesa, C-168/14, pkt 67, wyrok w sprawie SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, pkt 45 i przytoczone orzecznictwo).

<sup>(24)</sup> Zob. sprawy połączone C-570/07 i C-571/07, Blanco Pérez, pkt 64.

<sup>(25)</sup> Należy odróżnić wolność wyboru klientów i wolność odmowy klientom, które zapewniają przepisy państw członkowskich, od kwestii, czy kierowcy prywatnych samochodów do wynajęcia są w jakiś sposób zniechęceni przez firmy umożliwiające zamawianie przejazdów do odmawiania klientom.

## II. PONOWNA OCENA I AKTUALIZACJA PRZEPISÓW NA RZECZ LEPSZYCH RAM REGULACYJNYCH

W związku z powyższym ważne jest, aby państwa członkowskie dokonały ponownej oceny obowiązujących przepisów dotyczących lokalnych rynków przewozu osób na żądanie w celu zapewnienia obywatelom dostępnych, przystępnych cenowo, niezawodnych, dobrej jakości, bezpiecznych i pewnych usług transportowych. Ich ramy regulacyjne powinny również umożliwiać sprawne funkcjonowanie rynków, które są otwarte na nowe innowacyjne modele biznesowe i które zapewniają również możliwości zatrudnienia, w tym dla osób, które mogą korzystać z elastycznego wymiaru czasu pracy. Biorąc pod uwagę konieczność realizacji celów klimatycznych, niezwykle ważne jest, aby przewóz osób na żądanie przyczyniał się do łagodzenia wpływu transportu na środowisko poprzez przechodzenie na pojazdy bezemisyjne i ułatwianie korzystania z transportu publicznego oraz aktywnej mobilności. Ramy regulacyjne powinny ułatwiać dostęp do usług przewozu osób na żądanie bez dyskryminacji. Przewóz osób na żądanie powinien być dostępny dla wszystkich, w tym dla osób nieposiadających smartfonów, np. osób starszych, analfabetów, osób nieposiadających karty kredytowej, a także osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej możliwości poruszania się. Ważne jest także, by transport można było rezerwować z wyprzedzeniem, tak by ludzie mogli z wyprzedzeniem zorganizować inny transport, jeśli w danej chwili przewóz osób na żądanie nie jest dostępny (np. zaplanowana podróż na lotnisko, do szpitala itp.). Ponadto ramy regulacyjne i współpraca między sąsiadującymi państwami członkowskimi powinny ułatwiać transgraniczny lokalny przewóz osób na żądanie między sąsiadującymi państwami członkowskimi.

Nie należy zapominać, że kierowcy taksówek i prywatnych samochodów do wynajęcia – niezależnie od tego, czy korzystają z aplikacji do zamawiania przejazdów – potrzebują pewności prawa w odniesieniu do swoich praw i obowiązków. W tym względzie ważne jest również, aby zasady i algorytmy, w tym te dotyczące ustalania taryf, były przejrzyste i zrozumiałe oraz stosowane w sposób uczciwy i odpowiedzialny.

W nadchodzących latach sektor ten będzie się nadal rozwijał. Dlatego też systemy regulacyjne muszą być elastyczne i zdolne do uwzględnienia nowych zjawisk; muszą być otwarte na kolejne wynalazki i innowacyjne modele biznesowe, a jednocześnie muszą zapewniać pewność prawa dostawcom usług transportowych, kierowcom i użytkownikom, a także firmom umożliwiającym zamawianie przejazdów.

Przepisy państw członkowskich dotyczące taksówek i prywatnych samochodów do wynajęcia, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym czy lokalnym, mogą stanowić ograniczenia swobody przedsiębiorczości zapisanej w art. 49 TFUE <sup>(26)</sup>. Ograniczenia swobody przedsiębiorczości muszą być stosowane bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową i muszą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego. Ponadto muszą one być odpowiednie dla zagwarantowania realizacji zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tego celu <sup>(27)</sup>.

Mając na uwadze kluczowe cele, jakimi są zapewnienie obywatelom Unii zrównoważonego i inteligentnego transportu, łagodzenie wpływu transportu na środowisko oraz zapewnienie swobody przedsiębiorczości w tym sektorze, w poniższych zaleceniach przedstawiono kluczowe elementy regulacji dotyczących przewozu osób na żądanie.

### A. Zalecenia dotyczące dostępu do zawodu

Przepisy państw członkowskich dotyczące dostępu do zawodu kierowcy taksówki/prywatnego samochodu do wynajęcia, jak również operatora taksówki/prywatnego samochodu do wynajęcia, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym czy lokalnym, takie jak wymóg posiadania licencji i warunki uzyskania niezbędnej licencji, mogą stanowić barierę wejścia na rynek i ograniczenie swobody przedsiębiorczości; przepisy takie muszą zatem spełniać kryteria uzasadnienia <sup>(28)</sup>.

<sup>(26)</sup> Zob. sprawy połączone C-570/07 i C-571/07, Blanco Pérez, pkt 53 i nast.:

„53. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, ograniczeniem w rozumieniu art. 49 TFUE jest każdy środek krajowy, który – nawet jeśli stosowany jest bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – może utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii z zagwarantowanej traktatem swobody przedsiębiorczości (zob. podobnie wyrok w sprawie C-299/02 Komisja przeciwko Niderlandom [2004], Zb.Orz. s. I-9761, pkt 15 oraz wyrok w sprawie C-140/03 Komisja przeciwko Grecji [2005], Zb.Orz. s. I-3177, pkt 27).

54. Do tej kategorii zaliczają się w szczególności przepisy krajowe, uzależniające prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę z innego państwa członkowskiego od wydania uprzedniego zezwolenia, gdyż mogą one utrudniać korzystanie przez tego przedsiębiorcę ze swobody przedsiębiorczości, uniemożliwiając mu swobodne wykonywanie działalności za pośrednictwem stałego zakładu lub stałego miejsca wykonywania działalności. Z jednej strony powyższy przedsiębiorca ryzykuje bowiem poniesieniem dodatkowych opłat administracyjnych i obciążeń finansowych, z którymi wiąże się każde wydanie takiego zezwolenia. Z drugiej strony system uprzednich zezwoleń zastrzega wykonywanie działalności na własny rachunek dla niektórych podmiotów gospodarczych spełniających wcześniej określone wymagania, których przestrzeganie warunkuje wydanie tego zezwolenia (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Hartlauer, pkt 34 i 35).”

<sup>(27)</sup> Zob. sprawy połączone C-570/07 i C-571/07, Blanco Pérez, pkt 64.

<sup>(28)</sup> Zob. wyżej, przypis 25.

### 1. Dla kierowców

- *Wymogi dotyczące tego, jak zostać kierowcą świadczącym usługi przewozu osób na żądanie, powinny być proste i nie wykraczać poza to, co jest konieczne*

Wymagania państw członkowskich w stosunku do kierowców często dotyczą posiadania prawa jazdy i pewnego doświadczenia w prowadzeniu pojazdów, sprawdzenia karalności i sprawdzenia bezpieczeństwa drogowego, a także znajomości terenu, elektronicznych systemów pozycjonowania, zasad pierwszej pomocy i umiejętności świadczenia usług dla osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej możliwości poruszania się.

Wymogi te na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, zarówno w odniesieniu do kierowców taksówek, jak i prywatnych samochodów do wynajęcia, nie powinny wykraczać poza to, co jest potrzebne obecnie, i nie powinny kłaść nacisku na wiedzę, taką jak rozległa szczegółowa wiedza geograficzna, która była niezbędna w przeszłości, bez oceny jej niezbędności obecnie, gdy istnieją systemy rezerwacji i nawigacji obsługiwane przez aplikacje. Powinny one być raczej dostosowane do aktualnych potrzeb, takich jak obsługa aplikacji do wyznaczania tras. Wymogi takie nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do świadczenia dobrej jakości, bezpiecznych i pewnych usług przewozu osób, i nie powinny być wykorzystywane do ograniczania liczby dostępnych wykwalifikowanych kierowców.

### 2. Dla operatorów

- *Wymogi dotyczące tego, jak zostać operatorem usług przewozu osób na żądanie, powinny być proste i nie wykraczać poza to, co jest konieczne*

Wymogi państw członkowskich, czy to na poziomie krajowym, regionalnym czy lokalnym, dotyczące uzyskania statusu operatora, mogą stanowić ograniczenie swobody przedsiębiorczości. Wymogi, które należy spełnić, aby zostać operatorem, mogą dotyczyć na przykład zdolności finansowej, dobrego postępowania i przestrzegania przepisów podatkowych, pod warunkiem że służą one osiągnięciu uzasadnionego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne w tym zakresie.

Wymogi dotyczące na przykład wielkości parku samochodowego (minimalna/maksymalna liczba pojazdów), liczby pracowników, minimalnej/maksymalnej liczby licencji, które może posiadać przedsiębiorca, powierzchni biurowych lub przepisu, że tylko osoby fizyczne (a nie prawne) mogą posiadać licencje na prowadzenie taksówki/prywatnego samochodu do wynajęcia, mogą być trudniejsze do uzasadnienia w tym kontekście w odniesieniu do wymogu realizacji uzasadnionego celu i zgodności z zasadami konieczności i proporcjonalności.

### 3. Wymogi dotyczące pojazdów

- *Park samochodowy wykorzystywany do przewozu osób na żądanie powinien stać się bardziej zrównoważony*

Taksówki i prywatne samochody do wynajęcia przejeżdżają zwykle więcej kilometrów niż samochody prywatne. Dlatego też ważne jest, aby parki samochodowe wykorzystywane na szczeblu lokalnym do przewozu osób na żądanie stały się bardziej zrównoważone i zmierzały w kierunku pojazdów bezemisyjnych (ZEV). Można to osiągnąć na przykład poprzez powiązanie nowych lub odnawianych licencji na prowadzenie taksówek i prywatnych samochodów do wynajęcia z wymogami dotyczącymi emisji zanieczyszczeń przez pojazdy, poprzez udostępnienie dodatkowych licencji na ZEV lub poprzez przyznanie wsparcia finansowego takim pojazdom i ich infrastrukturze ładowania lub tankowania.

Wymogi dotyczące wielkości pojazdów wykorzystywanych w przewozie osób na żądanie powinny odnosić się jedynie do tego, czego potrzebują klienci, np. miejsca na bagaż lub fotelików dziecięcych. Obecnie zgodnie z przepisami w niektórych państwach członkowskich prywatne samochody do wynajęcia muszą być samochodami luksusowymi, a więc większymi, szerszymi i cięższymi niż przeciętny samochód. Szczególnie w świetle Europejskiego Zielonego Ładu oraz celu, jakim jest radykalne zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych i poważnych obrażeń w wypadkach drogowych, ważne jest, aby ponownie ocenić kryteria dotyczące pojazdów, takie jak minimalna wartość zakupu pojazdu używanego do prywatnego wynajmu, przy jednoczesnym uwzględnieniu zalet mniejszych i lżejszych pojazdów w odniesieniu do zatorów komunikacyjnych, zużycia energii, wpływu na środowisko i bezpieczeństwo drogowe.

Dostosowanie kryteriów dotyczących pojazdów do celu, jakim jest ograniczenie emisji i zatorów komunikacyjnych, nie powinno oczywiście osłabiać realizacji innych ważnych celów, takich jak bezpieczeństwo pasażerów i dostępność przewozu osób na żądanie dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej możliwości poruszania się <sup>(29)</sup>.

<sup>(29)</sup> Ponadto wymogi związane z rozpoznawalnością pojazdów obsługujących rynek przejazdów zleczanych na ulicach i postojach mogłyby ewentualnie być uzasadnione ze względu na bezpieczeństwo pasażerów.

## B. Zalecenia dotyczące wykonywania zawodu

Podobnie jak przepisy dotyczące dostępu do zawodu, tak i przepisy dotyczące wykonywania zawodu przez kierowców taksówek/prywatnych samochodów do wynajęcia, a także operatorów taksówek/prywatnych samochodów do wynajęcia, powinny zostać poddane przeglądowi i, w stosownych przypadkach, uproszczone. Przepisy, których należy przestrzegać przy świadczeniu lokalnych usług przewozu osób na żądanie, mogą stanowić ograniczenie swobody przedsiębiorczości, a zatem muszą być należycie uzasadnione, aby były zgodne z prawem Unii <sup>(30)</sup>.

### 1. W kierunku zniesienia ścisłej zasady „powrotu do garażu”.

— *Przepisy dotyczące wykonywania zawodu nie powinny obejmować zasady „powrotu do garażu”*

W wielu państwach członkowskich ani kierowcy taksówek, ani kierowcy prywatnych samochodów do wynajęcia nie mogą przemieszczać się w poszukiwaniu potencjalnych pasażerów. Kierowcy taksówek mogą czekać na postojach taksówek, natomiast kierowcy prywatnych samochodów do wynajęcia są często zobowiązani do powrotu do swoich lokalizacji pomiędzy zleceniami przejazdu. Kierowcy prywatnych samochodów do wynajęcia zasadniczo nie mogą również parkować w miejscach o potencjalnie wysokim popycie w celu przyciągnięcia pasażerów. W niektórych państwach członkowskich kierowcy prywatnych samochodów do wynajęcia nie mogą parkować na publicznych ulicach. Przed rozwojem technologii łączności ruchomej kierowcy prywatnych samochodów do wynajęcia musieli wracać do swoich lokalizacji, aby uzyskać informację o kolejnym zamówieniu. Obecnie jednak geolokalizacja i smartfony umożliwiają natychmiastowe połączenie potencjalnych klientów i kierowców prywatnych samochodów do wynajęcia <sup>(31)</sup>.

Puste przebiegi są nieodłącznym elementem usług przewozu osób na żądanie, ponieważ nieuniknione są przejazdy w celu odebrania pasażera. W przypadku gdy nowe zamówienie nie zostało jeszcze złożone, nieunikniona jest również podróż do miejsca, w którym pojazd może oczekiwać na kolejne zamówienie. Obowiązek powrotu bez pasażera do odległych lokalizacji i z powrotem po następnego pasażera powoduje jednak dodatkowe puste przebiegi („deadheading”). W czasach zatłoczonych miast, zanieczyszczeń i zmiany klimatu, konieczności łagodzenia wpływu na środowisko oraz istnienia łączności ruchomej i geolokalizacji właściwe może być ponowne przeanalizowanie tej zasady.

Kierowcy nie powinni być pozbawieni możliwości kontynuowania swojej aktywności, dopóki są zajęci, przez obowiązek powrotu do swoich lokalizacji pomiędzy zleceniami od klientów. Jeżeli chodzi o czas oczekiwania między zamówieniami, miasta mogłyby na przykład wyznaczyć więcej centralnych miejsc, w których kierowcy mogliby czekać, w celu ograniczenia, na ile to możliwe, pustych przebiegów, które stanowią nieefektywne wykorzystanie czasu pracy pojazdu i kierowcy oraz są szkodliwe dla środowiska, zwiększając zatory i emisje.

### 2. Zezwolenie na zabieranie pasażerów w podróż powrotną z obszarów nieobjętych licencją

— *Przepisy dotyczące wykonywania zawodu powinny uwzględniać konieczność ograniczenia pustych przebiegów*

Licencje na prowadzenie taksówek i prywatnych samochodów do wynajęcia wydaje się na określony obszar administracyjny. W związku z tym kierowcy mogą przewozić pasażerów do miejsc docelowych znajdujących się poza obszarem objętym ich licencją, ale w wielu państwach członkowskich nie mogą zabierać innych pasażerów z powrotem spoza swojego obszaru. Najbardziej widocznym przykładem są przejazdy do i z portów lotniczych, często położonych poza większymi obszarami metropolitalnymi. Skutkuje to pustymi przebiegami, co odbija się na cenach i prowadzi do wyższych emisji w przeliczeniu na pasażera. Umożliwienie przewozu pasażerów w drodze powrotnej na obszar objęty ich licencją przyczyniłoby się do zmniejszenia liczby kilometrów przejechanych bez pasażerów.

### 3. Zwiększenie wykorzystania zdolności przepustowej pojazdów

— *Zachęca się do umożliwienia „łączenia przewozów” pasażerów w celu zmniejszenia liczby przejazdów*

„Łączenie przewozów pasażerów” odnosi się do przewozu nieznanymi pasażerów wsiadających w podobnym miejscu odbioru i jadących w kierunku podobnego miejsca docelowego, którzy korzystają wspólnie z zamówionej taksówki lub prywatnego samochodu do wynajęcia. Przejazdy „łączone” są zazwyczaj tańsze, jednak pasażerowie, w zależności od usługodawcy, muszą albo dojść pieszo do miejsca odbioru, albo zaakceptować fakt, że przejazdy trwają dłużej ze względu na zboczenia z trasy w celu odebrania i wysadzenia innych pasażerów. Obecnie wiele państw członkowskich (na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym) zezwala jedynie na wynajem całego pojazdu, a nie pojedynczych miejsc.

<sup>(30)</sup> Zob. sprawy połączone C-570/07 i C-571/07, Blanco Pérez, pkt 53 i nast.

<sup>(31)</sup> Obecnie zasada „powrotu do garażu” nadal obowiązuje w niektórych państwach członkowskich, aczkolwiek w zmodyfikowanej wersji. W swoim sprawozdaniu z 2020 r. Międzynarodowe Forum Transportu (ITF) przy OECD zasugerowało ograniczenie pustych przebiegów w celu poprawy efektywności środowiskowej prywatnych samochodów do wynajęcia.



Zwiększenie wykorzystania zdolności przepustowej (tj. zwiększenie liczby przewożonych pasażerów na kilometr podróży pojazdu) może prowadzić do zmniejszenia liczby kilometrów pokonywanych przez taksówki/prywatne samochody do wynajęcia <sup>(32)</sup>: np. dwie osoby korzystające z jednego pojazdu powodują mniejszą liczbę przejechanych kilometrów (oraz związanych z tym emisji i ruchu drogowego) niż dwie osoby korzystające z różnych pojazdów.

„Łączone przewozy” pasażerów, w ramach których kierowcy taksówek i prywatnych samochodów do wynajęcia mogliby zbierać pasażerów w drodze do podobnych miejsc docelowych, mogłyby przyczynić się do zmniejszenia liczby kilometrów przejeżdżanych na osobę. Jednocześnie należy przez cały czas dbać o bezpieczeństwo i ochronę kierowców i pasażerów.

#### 4. Dalsze warunki prowadzenia działalności dla kierowców

— *Warunki prowadzenia działalności dla kierowców muszą być zawsze odpowiednie i proporcjonalne do zamierzonych celów*

##### a) Kierowcy taksówek

W wielu państwach członkowskich nastąpił spadek liczby kierowców taksówek, można natomiast zaobserwować wzrost liczby kierowców prywatnych samochodów do wynajęcia <sup>(33)</sup>. Państwa członkowskie powinny ponownie ocenić swoje przepisy dotyczące kierowców pod kątem ich celów, zwłaszcza w przypadku odróżniania usług taksówkowych od usług prywatnych samochodów do wynajęcia, a także ewentualnych konsekwencji. Przykładem przepisów dotyczących kierowców jest obowiązek pracy w pełnym wymiarze czasu pracy wyłącznie w charakterze kierowcy. Takie przepisy, które mogą stanowić ograniczenia swobody przedsiębiorczości, muszą być zgodne z kryteriami określonymi we wspomnianym powyżej orzecznictwie. Elastyczne modele pracy, takie jak zniesienie lub złagodzenie obowiązkowych długich zmian, zmian nocnych i weekendowych, dopuszczenie pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy itp. mogłyby uczynić zawód taksówkarza bardziej atrakcyjnym, w tym dla osób, które muszą pogodzić życie rodzinne z zawodowym, jeżeli towarzyszyłby temu odpowiedni poziom bezpieczeństwa zatrudnienia i przewidywalności pracy.

##### b) Kierowcy prywatnych samochodów do wynajęcia

Kierowcy prywatnych samochodów do wynajęcia muszą zmagać się z różnymi obciążeniami. Przykłady to: zakaz używania smartfonów do przyjmowania zgłoszeń od klientów, który uniemożliwia rezerwację prywatnego samochodu do wynajęcia na platformie do zamawiania przejazdów, oraz ustanowienie obowiązkowego czasu oczekiwania między zarezerwowaniem prywatnego samochodu do wynajęcia a rozpoczęciem świadczenia usługi. Obydwa przepisy uniemożliwiają rozpoczęcie świadczenia usługi zaraz po dokonaniu rezerwacji i stawiają prywatne samochody do wynajęcia w niekorzystnej sytuacji. Prowadzą one do nieefektywnego wykorzystania czasu pracy kierowców prywatnych samochodów do wynajęcia. Każdy taki przepis musi być zgodny z kryteriami określonymi w orzecznictwie, o którym mowa powyżej.

#### 5. Dalsze warunki prowadzenia działalności dla operatorów

— *Warunki prowadzenia działalności dla operatorów muszą być zawsze odpowiednie i proporcjonalne do zamierzonych celów*

Po rozpoczęciu działalności operatorzy taksówek i prywatnych samochodów do wynajęcia podlegają różnym przepisom dotyczącym organizacji ich aktywności, których cel często nie jest oczywisty. Przykłady: wymóg minimalnej lub maksymalnej liczby pracowników; obowiązek, aby operator sam pracował jako taksówkarz; operator może zatrudniać wyłącznie pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy; ustalenie minimalnej/maksymalnej liczby kierowców dla każdego licencjonowanego pojazdu; ustalenie minimalnego okresu wynajmu przy minimalnej stawce lub zapis, że wynagrodzenie za transport jest dozwolone dopiero po otrzymaniu przez klienta faktury w jego miejscu zamieszkania. Warunki prowadzenia działalności przez operatorów prywatnych samochodów do wynajęcia/taksówek muszą być zgodne z prawem Unii, a w szczególności ze swobodą przedsiębiorczości.

<sup>(32)</sup> Zob. sprawozdanie OECD-ITF na temat łączenia przewozów pasażerów, „Assessing the Environmental Performance of New Mobility” [„Ocena wpływu nowej mobilności na środowisko”] (<https://www.itf-oecd.org/good-to-go-environmental-performance-new-mobility>); Transport & Environment (T&E), *Europe’s giant „taxi” company: is Uber part of the problem or the solution? [Taksówkarski gigant w Europie: czy Uber jest częścią problemu czy rozwiązaniem?]* (<https://www.transportenvironment.org/press/uber-adds-pollution-and-traffic-european-cities-too>); Shaheen, S., Lazarus, J., Caicedo, J., Bayen, A., *To Pool or Not to Pool? Understanding the Time and Price Tradeoffs of On-Demand Ride Users – Opportunities, Challenges, and Social Equity Considerations for Policies to Promote Shared-Ride Services* [„Łączyć czy nie łączyć? Zrozumienie zależności czasowych i cenowych użytkowników przejazdów na żądanie – możliwości, wyzwania i kwestie równości społecznej w odniesieniu do polityki promującej usługi współdzielenia przejazdów”] (<https://doi.org/10.7922/G2862DRF>); Schaller, B., *Can sharing a ride make for less traffic? Evidence from Uber and Lyft and implications for cities* [„Czy wspólne przejazdy mogą przyczynić się do zmniejszenia ruchu drogowego? Dowody zebrane przez firmy Uber i Lyft oraz skutki dla miast”], w: *Transport Policy* 102 (2021), s. 1–10, (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X20309525?via%3Dihub>); Diao, M., Kong, H., Zhao, H., *Impacts of transportation network companies on urban mobility* [„Wpływ przedsiębiorstw sieci transportowej na mobilność miejską”], w: *nature sustainability* (<https://doi.org/10.1038/s41893-020-00678-z>).

<sup>(33)</sup> Zob. badanie przeprowadzone przez Deloitte w Brukseli (2020) „Social-economische studie van de sector van het bezoldigde personenvervoer in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest”: <https://mobilite-mobiliteit.brussels/sites/default/files/2021-02/Sociaal-economische%20studie%20van%20het%20bezoldigd%20personenvervoer%20in%20Brussel.pdf>; zob. artykuł w gazecie Berliner Morgenpost z dnia 18 lutego 2021 r.: <https://www.morgenpost.de/berlin/article231594211/Zahl-der-Mietwagen-von-Uber-und-Co-nimmt-stark-zu.html>.

### C. Zalecenia dotyczące integracji z transportem publicznym i aktywną mobilnością

— Przewóz osób na żądanie powinien być dobrze zintegrowany z transportem publicznym i aktywną mobilnością

Bardzo ważne jest, aby przewóz osób na żądanie, czy to taksówką, czy prywatnym samochodem do wynajęcia, stanowił uzupełnienie transportu publicznego (takiego jak metro, autobusy, tramwaje) oraz aktywnych form mobilności (takich jak chodzenie pieszo i jazda na rowerze), a nie był jedynie ich substytutem. W celu optymalnej integracji powinien być częścią lokalnego planu zrównoważonej mobilności miejskiej (SUMP) opracowanego zgodnie z europejskimi wytycznymi<sup>(34)</sup>. Przewóz osób na żądanie powinien ułatwiać i zwiększać wykorzystanie transportu publicznego w zakresie przewozu pasażerów na odcinku pierwszej mili do stacji transportu publicznego lub ostatniej mili od stacji transportu publicznego, czyniąc transport publiczny atrakcyjną i wygodną opcją oraz zmniejszając potrzebę korzystania z prywatnych samochodów. Jest to szczególnie ważne na obszarach, gdzie sieć transportu publicznego jest mniej gęsta, np. na obrzeżach miast lub na obszarach podmiejskich. Mogłoby to przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności korzystania z transportu publicznego, a droga do stacji stałaby się szybsza i bezpieczniejsza. Przyjęcie środków mających na celu zwiększenie integracji z transportem publicznym mogłoby stanowić krok naprzód, np. poprzez wspieranie rozwiązań typu „mobilność jako usługa” („MaaS”)<sup>(35)</sup>, poprzez zachęcanie pasażerów oraz badanie możliwości współpracy z firmami umożliwiającymi zamawianie przejazdów. Usługodawcy mogliby również zostać poproszeni o informowanie klientów o dostępnych alternatywnych opcjach aktywnej mobilności za pośrednictwem odpowiednich kanałów.

---

<sup>(34)</sup> <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-guidelines>

<sup>(35)</sup> „Mobilność jako usługa” („MaaS”) oznacza integrację różnych form usług transportowych w jedną usługę w zakresie mobilności, dostępną na żądanie. Aby spełnić życzenie klienta, operator MaaS ułatwia korzystanie z różnorodnych opcji transportowych, takich jak transport publiczny, „ride-sharing”, car-sharing lub bike-sharing, taksówki, wynajem/leasing samochodów bądź też z kombinacji tych opcji. Integrator MaaS gromadzi i integruje dane od dostawców usług w zakresie mobilności. Dla użytkownika usługa MaaS stanowi wartość dodaną dzięki zastosowaniu pojedynczej aplikacji zapewniającej dostęp do mobilności, z jednym kanałem płatności zamiast wielu operacji związanych z biletami i płatnościami.