

Piotr Oliński, analityk prawny FOR
Gabriel Hawryluk, analityk ekonomiczny FOR
Tetiana Gomon, Polsko-Ukraińska Izba Gospodarcza

Warszawa, dnia 6 maja 2024 r.

Komunikat FOR 13/2024:
Krajowe prawa jazdy dla cudzoziemców –
poważne konsekwencje niepoważnej wrzutki

- 17 czerwca bieżącego roku wchodzi w życie przepisy nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym wprowadzające obowiązek posiadania krajowego prawa jazdy przez cudzoziemców zajmujących się przewozem osób.
- Wchodzący w życie w czerwcu przepis nie był pierwotnie przewidywany w projekcie ustawy, dodany został na etapie prac w sejmowej Komisji Infrastruktury. Finalne brzmienie ustawy poparli niemal wszyscy posłowie.
- Obecne przepisy uniemożliwiają złożenie wymaganego wniosku o wymianę prawa jazdy przez 185 dni od przybycia do Polski, a sam proces z pewnością będzie również przewlekły. Urzędnicy szacują, że liczba wniosków może w niektórych starostwach wzrosnąć nawet dziesięciokrotnie w porównaniu ze stanem obecnym.
- Konsekwencją wprowadzanego wymogu będzie wzrost cen przejazdów zarówno w aplikacjach, jak i taksówkami, a także wypchnięcie znacznej części kierowców z rynku pracy, co uczyni Polskę mniej atrakcyjnym miejscem dla cudzoziemskich pracowników.
- Nowy przepis stanowi kolejny przykład nadgorliwości ustawodawcy, który, proponując remedium na problem bezpieczeństwa w przejazdach, reguluje go w sposób tak nieproporcjonalny, że tworzy kolejny problem, tym razem ekonomiczny.

26 maja 2023 roku Sejm przegłosował ostateczne brzmienie nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw prowadzącą do znaczących zmian dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie przewozów drogowych¹. Na etapie prac sejmowych nad nowelizacją dokonano tzw. wrzutki poselskiej, która dodała problematyczny przepis z pominięciem oceny skutków regulacji i konsultacji społecznych. Projekt w finalnym brzmieniu poparli niemal wszyscy posłowie (przeciw głosowało jedynie trzech posłów z koła Wolnościowcy, wstrzymali się posłowie Konfederacji i 8 posłów klubu Lewicy)².

Zmiany w ustawie o transporcie drogowym

Nowe obowiązki nakładane na przedsiębiorców w ustawie o transporcie drogowym obejmują m.in. obowiązek sprawdzenia przez przedsiębiorcę karalności kierowców, których zatrudnia. Uzasadnieniem dla zmian w ustawie jest chęć podniesienia poziomu bezpieczeństwa pasażerów wobec doniesień medialnych o nadużyciach i przestępstwach popełnianych przy wykonywaniu usług przewozu transportowego³. Zmiany mają umożliwić szybką weryfikację sprawcy ewentualnego nadużycia i zapewnić, iż to rzeczywiście dana osoba świadczyła usługę przewozu⁴.

Przed rozpoczęciem współpracy przedsiębiorca prowadzący usługę pośrednictwa w zakresie przewodu osób zobowiązany będzie zweryfikować kierowców, z którymi podejmuje współpracę pod kątem:

- 1) tożsamości;
- 2) posiadania przez nich odpowiedniego uprawnienia do kierowania pojazdem samochodowym określonego w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, stwierdzonego w wydanym w kraju prawie jazdy;
- 3) niekaralności za przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, a także za przestępstwa związane z udzieleniem innej osobie środka odurzającego celem osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej oraz braku prawomocnego orzeczenia zakazu wykonywania zawodu kierowcy.

¹ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1123 z późn. zm.).

² Zob. Głosowanie nr 72 na 74. posiedzeniu Sejmu, 14 kwietnia 2023, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=9&nrposiedzenia=74&nrglosowania=72>.

³ Uzasadnienie, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, 2 marca 2023, s. 5, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3049>.

⁴ Uzasadnienie, s.5–8.

Problem z zagranicznymi prawami jazdy

Pierwszy i trzeci wymóg nie budzą większych kontrowersji. Problematyczny jest natomiast wymóg drugi, dotyczący obowiązku weryfikacji posiadania krajowego prawa jazdy (zaproponowany przez KP PiS i przyjęta przez Komisję Infrastruktury⁵). W praktyce oznacza to duży problem dla przybywających do Polski cudzoziemców. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 5 ustawy o kierujących pojazdami pozytywną przesłanką wydania krajowego prawa jazdy jest oświadczenie o miejscu zamieszkania na terenie RP, przy czym co do zasady wnioskujący przebywać musi na terytorium RP przez co najmniej 185 dni kalendarzowych w roku⁶.

Oznacza to, że po przybyciu do Polski cudzoziemiec będzie zmuszony czekać 185 dni, zanim w ogóle będzie miał możliwość złożenia wniosku o wymianę prawa jazdy na krajowe. Terminu tego nie może zmienić krajowy ustawodawca – wynika on bowiem z definicji miejsca zamieszkania zawartej w art. 12 dyrektywy 2006/126/WE w sprawie praw jazdy⁷.

Co istotne, wymóg ten nie znajdował się w pierwotnym tekście ustawy w tak problematycznym brzmieniu. Pierwotny projekt rządowy przekazany do Sejmu w marcu 2023 r. zawierał oprócz obowiązku weryfikacji tożsamości i niekaralności (jak w wersji finalnej) jedynie obowiązek weryfikacji „posiadania odpowiedniego uprawnienia do kierowania pojazdem samochodowym określonego w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami”⁸.

Różnica jest znacząca, gdyż ustawa o kierujących pojazdami wśród dokumentów uprawniających do kierowania pojazdem wymienia również dokumenty wydane za granicą:

- 1) międzynarodowe prawo jazdy, określone w Konwencji o ruchu drogowym, podpisanej w Genewie dnia 19 września 1949 r.;

⁵ Dodatkowe sprawozdanie Komisji Infrastruktury o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3049), 13 kwietnia 2023, pkt 7, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8856E5A8A2287845C1258990003ACAA3/%24File/3121-A.pdf>.

⁶Dalsze przesłanki dotyczą: 1) przebywania regularnie na terytorium RP ze względu na więzi osobiste przy jednoczesnym nieregularnym przebywaniu w co najmniej dwóch państwach członkowskich UE; 2) przebywania nieregularnie na terytorium RP wraz z przebywaniem w innym państwie członkowskim UE w związku z wykonywaniem zadania o określonym czasie trwania; oraz 3) przebywania na terytorium innego państwa ze względu na podjęte w tym państwie studia lub naukę w szkole. Zob. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2023 r. poz. 622 z późn. zm.), art. 11 ust. 5 lit. a–d.

⁷ Dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie) (Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 403, str. 18 z późn. zm.).

⁸ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 3049, art. 2 ust. 6, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3049>.

- 2) krajowe lub międzynarodowe prawo jazdy, określone w Konwencji o ruchu drogowym, sporządzonej w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r.;
- 3) krajowe prawo jazdy wydane w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim EFTA – stronie umowy o EOG;
- 4) krajowe prawo jazdy określone w umowie międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska; oraz
- 5) zagraniczny dokument wojskowy, określony w umowach międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska⁹.

Przewlekłość procedur

Wydanie prawa jazdy powinno trwać ok. 30 dni, w praktyce jednak potrafi trwać nawet do kilku miesięcy. Przekroczenie terminu w tej sprawie nie rodzi bowiem skutków prawnych. Wydaje się bardzo możliwe, że w przypadku braku odroczenia terminu wejścia w życie zmian w ustawie terminy te jeszcze się wydłużą – urzędnicy szacują, że liczba wniosków może w niektórych starostwach wzrosnąć nawet dziesięciokrotnie w porównaniu ze stanem obecnym¹⁰. Byłby to kolejny niechlubny przykład nieprzygotowania państwa na obsługę cudzoziemców – tym razem spowodowany przez samego ustawodawcę. Już w 2019 roku Najwyższa Izba Kontroli alarmowała, że terminy w sprawach o wnioski pobytowe są przekraczane w urzędach wojewódzkich nagminnie i nierzadko o kilkaset dni, w urzędach wojewódzkich i Urzędzie ds. Cudzoziemców brakuje kadr, a w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie prowadzi się odpowiednich analiz¹¹.

Ekonomiczne skutki decyzji prawodawcy

Dla obcokrajowców przyjeżdżających do Polski praca kierowcy w ramach aplikacji przewozowych jest często jednym z najłatwiej dostępnych zawodów – takich, które można zacząć niezwłocznie po przyjeździe. Jest to więc jedna z najpopularniejszych „pierwszych prac”¹². Według Urzędu Miasta Krakowa w 2022 roku zawod

⁹ Ustawa o kierujących pojazdami, art. 4 ust. 1 pkt 2–3.

¹⁰ Pełny zapis wypowiedzi posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 19) z dnia 21 marca 2024 r., wypowiedź Dyrektora Departamentu Transportu Drogowego Ministerstwa Infrastruktury Renaty Rychter, s. 5, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/6EED186DDD2ED1FDC1258AF6002259F6/%24File/0034210.pdf>.

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Państwo niegotowe na cudzoziemców*, 7 sierpnia 2019, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/panstwo-niegotowe-na-cudzoziemcow.html>.

¹² Money.pl, *Od czerwca duże zmiany. „Ceny mogą wzrosnąć nawet o 50 proc.”*, 09 kwietnia 2024, <https://www.money.pl/gospodarka/od-czerwca-duze-zmiany-ceny-moga-wzrosnac-nawet-o-50-proc-7014980762229568a.html>.

kierowcy był drugim najczęściej wykonywanym przez obcokrajowców w tym mieście¹³. Uchwalone rozwiązanie – będące jedynie procedurą administracyjną, a nie dodatkową weryfikacją umiejętności kierowcy – sprawi, że imigranci na tym rynku będą zablokowani przez minimum pół roku po przyjeździe do Polski. W praktyce – w związku z przedłużającym się procesem administracyjnym i zwiększoną liczbą takich wniosków – będzie to trwać znacznie dłużej. Dodatkowa procedura administracyjna będzie musiała więc rodzić koszty, w tym dla państwa, jeżeli chciałoby ono pokryć wzmożone zainteresowanie wymianą prawa jazdy. A takie zainteresowanie byłoby raczej regularne niż jednorazowe, gdyż zachodzi ciągła rotacja imigrantów¹⁴.

Wielu imigrantów mogłoby więc zostać „zablokowanych” na rynku pracy na nieprzewidywalny czas. Zniechęciłoby to ich do przyjeżdżania i pracowania w Polsce – również w innych sektorach. Przy niskim bezrobociu w Polsce i potrzebie rąk do pracy imigranci są bardzo cenni, zwłaszcza gdy osiedlają się na stałe.

Wymóg przeprowadzania dodatkowej procedury administracyjnej jest w interesie jedynie części polskich kierowców, ale jest kompletnie sprzeczny z interesem konsumenta. Ograniczenie podaży przejazdów z aplikacji poprzez zmniejszenie liczby kierowców musi skutkować wzrostem cen. W 2021 roku w branży przewozów oraz dostaw z aplikacji ok. 35% pracowników stanowili cudzoziemcy¹⁵. Na podstawie trendów można szacować, że obecnie stanowią nawet większą część pracowników. Wypchnięcie ich spowoduje więc zauważalny wzrost cen takich przewozów – Zespół Doradców Gospodarczych TOR szacuje, że nawet o 50%¹⁶. Ucierpią na tym wszyscy korzystający z takich aplikacji. Już w 2020 roku w Polsce z takich usług korzystało 19 milionów użytkowników, którzy wykonali 112 milionów przejazdów¹⁷.

Nie ma żadnego powodu, by podnosić ceny przejazdów, odstraszać imigrantów i zasypywać urzędy masą dodatkowej pracy dla niepotrzebnej procedury administracyjnej, która w żadnym stopniu nie poprawia bezpieczeństwa. O ile inne uchwalone środki wydają się uzasadnione (nawet biorąc pod uwagę to, że według

¹³ E. Wactawowicz, *Obcokrajowcy stanowią ok. 15 proc. społeczności Krakowa. Najliczniejszą i najaktywniejszą grupą Ukraińcy*, Gazeta Krakowska, 15 lipca 2023, <https://gazetakrakowska.pl/obcokrajowcy-stanowia-ok-15-proc-spolecznosci-krakowa-najliczniejsza-i-najaktywniejsza-grupa-ukraincy/ar/c1-17659237>.

¹⁴ A. Górny K. Porwit, K. Madej, P. Kaczmarczyk, *Nowe obszary docelowe w migracji z Ukrainy do Polski. Przypadek Bydgoszczy i Wrocławia na tle innych miast*, CMR Working Papers UW 118/176, październik 2019, s. 32–35; J. Piekutowski, *Migracje: niewykorzystana (na razie) szansa Polski*, Warsaw Enterprise Institute, wrzesień 2023.

¹⁵ K. Mokrzycka, *To nie obcokrajowcy dominują za kierownicą Ubera i Bolta. Jak wygląda gig economy po polsku?* [WYWIAD], 300gospodarka.pl, 29 lipca 2021, <https://300gospodarka.pl/wywiady/to-nie-obcokrajowcy-dominuja-za-kierownica-ubera-i-bolta-jak-wyglada-gig-economy-po-polsku-wywiad>.

¹⁶ Money.pl, *Od czerwca duże zmiany*.

¹⁷ Bankier.pl, *Rynek przewozu osób na aplikacje jest wart w Polsce 2,5 mld zł, ale konieczne jest zwiększenia bezpieczeństwa*, 19 marca 2023, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Rynek-przewozu-osob-na-aplikacje-jest-wart-w-Polsce-2-5-mld-zl-ale-konieczne-jest-zwiekszenia-bezpieczenstwa-8504589.html>.

badan firmy Uber 99,996% przejazdów z tą aplikacją było bezpiecznych¹⁸), o tyle wymóg przejścia zbędnej procedury administracyjnej będzie dużo kosztował wszystkich w imię interesu wąskiej grupy polskich taksówkarzy.

Podsumowanie

Sytuacja z wymianą zagranicznych praw jazdy po raz kolejny pokazuje, do jakich problemów doprowadzić może nieprzestrzeganie standardów w procesie legislacyjnym (poprawka poselska nie wymaga np. odrębnej oceny skutków regulacji). Przeprowadzona bez analizy skutków poprawka stanowi obecnie palący problem dla całej branży transportowej w sytuacji, w której na rynku i tak brakuje kierowców. Racjonalne byłoby rozważenie wprowadzenia jednego z sugerowanych już przez ekspertów rozwiązań, takich jak umożliwienie cudzoziemców korzystania z tymczasowego elektronicznego prawa jazdy¹⁹. Wydaje się jednak, iż wobec krótkiego czasu, jaki pozostał do wejścia w życie przepisów (17 czerwca), konieczne jest najpierw odroczenie wejście w życie przepisów.

¹⁸ Uber, *Kierunek: bezpieczeństwo*, Warszawa, listopad 2022, https://uber.app.box.com/s/p4bvs4k1xwyf7hudk0tkx9mqdpkphegz?uclick_id=825c6d9f-ebf2-4d24-bcb2-99488d727023.

¹⁹ Pełny zapis wypowiedzi posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 19) z dnia 21 marca 2024 r., wypowiedź eksperta do spraw społeczno-gospodarczych Pracodawców RP Jakuba Pietrzaka, s. 10.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: kinga.krolik@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORÓW



Piotr Oliński

Analityk prawny FOR

e-mail: piotr.olinski@for.org.pl

Twitter: [@olinski Piotrek](https://twitter.com/olinski Piotrek)



Gabriel Hawryluk

Analityk ekonomiczny FOR

e-mail: gabriel.hawryluk@for.org.pl

Twitter: [@HawrylukGabriel](https://twitter.com/HawrylukGabriel)



Tetiana Gomon

Polsko-Ukraińska Izba

Gospodarcza

e-mail: [tetiana.gomon@pol-](mailto:tetiana.gomon@pol-ukr.com)

ukr.com

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl