

REGULACJA I OCHRONA
KONSUMENTÓW
W SEKTORZE TRANSPORTU
KOLEJOWEGO
– WYBRANE PROBLEMY

red. MIROSŁAW PAWEŁCZYK

MARIA KRÓLIKOWSKA-OLCZAK,
MICHAŁ BEIM, MARCIN KRAŚNIEWSKI,
PRZEMYSŁAW JADŁOWSKI, JOANNA OŚCIŁOWSKA,
KAROL KŁOSOWSKI, BARTOSZ MAZUR

Warszawa 2016

© Polska Fundacja Prawa Konkurencji
i Regulacji Sektorowej Ius Publicum 2016

Projekt okładki

Marcin Kraśniewski, Mirosław Pawełczyk

Opracowanie redakcyjne

Marcin Kraśniewski

Recenzja

dr hab., prof. UwB Anna Piszcz

Skład i łamanie

Jolanta Straszewska

ISBN 978-83-64611-10-0

Wydawnictwo Polskiej Fundacji Prawa Konkurencji
i Regulacji Sektorowej Ius Publicum

00-508 Warszawa, Al. Jerozolimskie 31/5
tel. +48 22 629 23 23, fax +48 22 827 10 06
fundacja@iuspublicum.pl
zamówienia: fundacja@iuspublicum.pl

Spis treści

Wprowadzenie	7
<i>prof. UŚ dr hab. Mirosław Pawełczyk</i>	
Część I. REGULACJA	11
Polityka przemysłowa Unii Europejskiej w sektorze kolejowym. Problematyka prawna	13
<i>prof. dr hab. Maria Królikowska-Olczak</i>	
Niemieckie doświadczenia w organizacji rynku regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich	27
<i>dr Michał Beim</i>	
Historycznoprawny rozwój sektora transportu kolejowego w Polsce	49
<i>mgr Marcin Kraśniewski</i>	
Pozycja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora w transporcie kolejowym w Polsce	73
<i>mgr Marcin Kraśniewski</i>	
Zakres kognicji Prezesa UTK a treść art. 13 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym	107
<i>Przemysław Jadłowski</i>	
Część II. OCHRONA KONSUMENTÓW	125
Rola Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w ochronie konsumenta na rynku usług kolejowych	127
<i>mgr Joanna Ościłowska</i>	
Zakres stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – uwagi <i>de lege lata</i> oraz <i>de lege ferenda</i>	145
<i>mgr Karol Kłosowski</i>	
Prawo pasażera do informacji – uwagi na tle przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym	161
<i>mgr Karol Kłosowski</i>	
Regulacje prawne procesu konstrukcji rozkładu jazdy pociągów	177
<i>dr Bartosz Mazur</i>	
O Autorach	205

Wprowadzenie

Sektor transportu kolejowego jest klasycznym obszarem, w którym mechanizmy regulacji sektorowej i ochrony konkurencji wzajemnie przenikają się, tworząc wraz z instrumentami ochrony interesów konsumentów płaszczyznę zainteresowania nauki publicznego prawa gospodarczego. Oddana do rąk czytelnika publikacja pt. „Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy” stanowi zbiór opracowań będących reakcją na coraz mocniejsze zainteresowanie, jakie wywołuje prowadzony od lat proces liberalizacji sektora transportu kolejowego. Podejmowane działania regulacyjne są przykładem oddziaływania przez Unię Europejską i władze poszczególnych państw członkowskich na procesy gospodarcze, zachodzące w relacjach między przedsiębiorcami działającymi na tym rynku oraz w relacjach z konsumentami-pasażerami.

Otwarcie sektora transportu kolejowego na konkurencję ma przyczynić się do poprawy stanu świadczonych usług przewozowych oraz wyeliminować problemy występujące w sektorze transportu kolejowego. Celem zmian legislacyjnych w sektorze transportu kolejowego jest zapewnienie właściwej relacji przewoźnicy kolejowi – przewoźnicy drogowi, a w konsekwencji powstrzymanie ekspansji transportu drogowego, który jest głównym konkurentem dla kolei. Ponadto, polityka transportowa Unii Europejskiej zmierza do utworzenia jednolitego obszaru kolejowego oraz zakłada znaczący wzrost udziału transportu kolejowego w przewozach, podniesienie jego efektywności, poprawę jakości świadczonych usług oraz eliminację barier i różnic technicznych w systemach kolejowych poszczególnych państw członkowskich. Prawne zmiany w sektorze transportu kolejowego zmierzają do przejścia z monopolu do konkurencji, co ma doprowadzić do ujednoczenia rynków kolejowych występujących w Unii Europejskiej. Prawne zmiany, których jesteśmy aktualnie świadkami, prowadzą jednocześnie do powstawania i wzmacniania roli krajowych organów regulacyjnych i agencji unijnej właściwej w zakresie transportu kolejowego.

Liberalizacja sektora transportu kolejowego nie jest ukierunkowana wyłącznie na wprowadzenie konkurencji na tym rynku. Ważna jest również popra-

Wprowadzenie

wa stanu świadczonych usług konsumentom-pasażerom oraz ochrona ich praw w sektorze. Zwiększająca się z każdym rokiem liczba przewożonych konsumentów-pasażerów przez kolej rodzi potrzebę przyznawania właściwych praw konsumentom-pasażerom względem przedsiębiorców świadczących kolejowe usługi przewozowe oraz konieczność ich ochrony. Zmieniające się w powyższym zakresie prawo unijne oraz prawo krajowe stanowi inspirację do podejmowania problematyki ochrony praw konsumentów-pasażerów na rynku kolejowym.

Działania regulacyjne oraz ochrona praw konsumentów-pasażerów stanowią asumpt do zorganizowania 18 marca 2015 r. w Łodzi przez Polską Fundację Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej *Ius Publicum* oraz Naukowe Koło Prawa Energetycznego i Innych Sektorów Infrastrukturalnych Uniwersytetu Łódzkiego drugiej edycji konferencji „Konsument na rynku kolejowych przewozów pasażerskich”, podczas której przedstawiciele doktryny, administracji oraz biznesu debatowali nad kierunkiem zmian w pasażerskich regionalnych przewozach kolejowych, prawami konsumentów-pasażerów do informacji i odstąpienia od umowy oraz statusem i zadaniami Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

Oddajemy do rąk Czytelników kolejną książkę dotyczącą problematyki regulacji i ochrony konsumentów-pasażerów w sektorze transportu kolejowego. Bezpośrednim asumptem do przygotowania niniejszej książki były wnioski z powyższej Konferencji, a także prace nad czwartym pakietem kolejowym oraz zapowiedziana nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym. Projektowane zmiany będą miały ogromne znaczenie dla dalszej liberalizacji i ochrony praw konsumentów-pasażerów w sektorze transportu kolejowego.

W opracowaniu Marii Królikowskiej-Olczak zostały kompleksowo przedstawione etapy polityki przemysłowej Unii Europejskiej w sektorze transportu kolejowego oraz wnikliwie zbadano rozwiązania prawne, sprzyjające konkurencyjności w tym sektorze. Michał Beim zaprezentował niemieckie doświadczenia w zakresie organizacji regionalnych przewozów kolejowych, które mogą stanowić pewien punkt odniesienia i inspirację do określonych działań na polskim rynku przewozów. Zdefiniował również najważniejsze czynniki sukcesu regionalizacji kolei w Niemczech, którego miernikiem jest podwojenie liczby pasażerów w ciągu dwóch dekad od rozpoczęcia procesu regionalizacji. W kolejnym rozdziale Marcin Kraśniewski przedstawił pozycję Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w strukturze instytucjonalnej sektora, gdzie szczególnie uwzględnił rozwiązania prawne przewidziane w projektowanym czwartym pakiecie kolejowym oraz nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym. W następujących dwóch rozdziałach dokonano analizy wybranych zagadnień dotyczących roli tego regulatora w polskim porządku prawnym. Przemysław Jadłowski zajął się ustaleniem zakresu kognicji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, natomiast Joanna Szydłowska przeanalizowała jego znaczenie w ochronie konsumentów-pasażerów. Dwa rozdziały Karola Kłosowskiego dotyczą problematyki *stricte* konsumenckiej, gdzie

Wprowadzenie

Autor przedstawił m.in. zakres stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym oraz sformułował na tym tle postulaty *de lege ferenda* oraz szczegółowo omówił prawo konsumenta-pasażera do informacji. Ważnym elementem niniejszej książki jest rozdział Bartosza Mazura dotyczący mechanizmów kształtujących proces konstrukcji rozkładów jazdy pociągów kolejowych. Swoistym uzupełnieniem powyższych rozdziałów jest opracowanie Marcina Kraśniewskiego poświęcone historycznoprawnemu ujęciu rozwoju transportu kolejowego w Polsce.

prof. UŚ dr hab. Mirosław Pawełczyk

Część I
REGULACJA

prof. dr hab. Maria Królikowska-Olczak
Uniwersytet Łódzki

Polityka przemysłowa Unii Europejskiej w sektorze kolejowym

Problematyka prawna

Wprowadzenie

Realizacja założeń Strategii Lizbońskiej¹, a obecnie Strategii Europa 2020², spowodowała swoiste odrodzenie polityki przemysłowej. Na chwilę obecną działania Unii Europejskiej ukierunkowane są na podstawowe wyzwania polityki przemysłowej, do których należą: groźba deindustrializacji w UE powiązana ze zjawiskiem delokalizacji produkcji oraz potrzebą reform strukturalnych w wybranych sektorach przemysłu.

Dotychczas nie wypracowano jednolitej definicji pojęcia polityki przemysłowej, trudności w jej sprecyzowaniu, w tym również w sektorze kolejowym, wynikają z faktu, że na jej treść składają się działania podejmowane w innych obszarach, w szczególności w ramach polityki handlowej, finansowej, regionalnej, ochrony środowiska, obronności, zamówień publicznych, a także badań i rozwoju. Ogólnie politykę przemysłową zdefiniować można jako zespół przedsięwzięć państwa mających na celu zmianę struktury przemysłu w celu zapewnienia produktywności i dostosowania struktury przemysłu do koniunktury światowej.

Postanowienie art. 173 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), dotyczące polityki przemysłowej, stanowi o zapewnieniu warunków niezbędnych dla konkurencyjnego przemysłu Unii³. Zauważyć należy, że art. 173 TFUE

¹ *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the Level Group chaired by Wim Kok*, November 2004. W marcu 2005 r. Komisja przedstawiła nową wersję Strategii Lizbońskiej – *Working together for growth and jobs. Next steps in implementing the revised Lisbon Strategy*, Brussels 2005, SEC/2005/622/2.

² Komunikat Komisji z 2010 r., *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

³ J. Barcz, *Podstawy prawne UE Traktat z Lizbony. Wprowadzenie, wybór i opracowanie*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 179.

prof. dr hab. Maria Królikowska-Olczak

nie wywiera skutku bezpośredniego. Zawiera normę zadaniową skierowaną do państw członkowskich i Komisji. W 2014 r. Komisja opublikowała komunikat p.t. *Działania na rzecz odrodzenia przemysłu europejskiego*, w którym wskazała, że w celu przyciągnięcia nowych inwestycji i stworzenia lepszego otoczenia biznesowego UE potrzebuje bardziej spójnej polityki w dziedzinie rynku wewnętrznego i infrastruktury europejskiej, w tym sieci energetycznych, transportowych i informacyjnych.

Warto podkreślić, że transport jest jednym z najważniejszych czynników determinujących rozwój gospodarczy nie tylko rynku wewnętrznego jako całości, ale także poszczególnych państw członkowskich. Nowoczesna infrastruktura, w tym przede wszystkim połączenia kolejowe i drogowe oraz efektywnie funkcjonujący system transportowy sprzyjają wzrostowi gospodarczemu, wzmacniają spójność społeczną, ekonomiczną i przestrzenną kraju oraz przyczyniają się do wzmocnienia konkurencyjności gospodarki.

Celem opracowania jest analiza etapów polityki przemysłowej w zakresie transportu kolejowego przez pryzmat rozwiązań prawnych, sprzyjających konkurencyjności w tym sektorze.

Instrumenty wdrażania polityki przemysłowej

Wyróżnia się dwa, generalne podejścia do prowadzenia polityki przemysłowej:

- podejście liberalne (pozytywna polityka przemysłowa) – charakteryzuje się dążeniem do tworzenia stabilnego środowiska makroekonomicznego i regulacyjnego, ograniczeniem subsydiowania przemysłu do inwestowania w infrastrukturę i edukację, aby zapewnić, jak najlepszą jakość siły roboczej, stworzeniem warunków otwartego handlu, wspieraniem innowacji technologicznych;
- podejście szerokie – charakteryzuje się interwencją w sektorach przemysłu z wykorzystaniem wyłączeń podatkowych, programów zakupów publicznych, subsydiów bezpośrednich oraz instrumentów protekcji handlowej.

Drugie podejście nie jest obecnie możliwe do realizowania przez poszczególne państwa członkowskie UE ze względu na utworzenie rynku wewnętrznego oraz równych warunków konkurencji dla przedsiębiorstw unijnych bez względu na kraj pochodzenia⁴. Unia Europejska realizuje obecnie podejście liberalne do prowadzenia polityki przemysłowej. Istotnym instrumentem polityki przemysłowej, w tym sektora kolejowego, stosowanym przez państwa członkowskie jest

⁴ M. Królikowska-Olczak, *Zwalczanie praktyk ograniczających konkurencję*, [w:] *Meandry prawa karnego i kryminalistyki. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Stanisława Pikulskiego*, pod red. J. Kasprzaka, W. Cieślaka, I. Nowickiej, Szczytno 2015, s. 715 i n.

dr Michał Beim

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Niemieckie doświadczenia w organizacji rynku regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich

Wprowadzenie

Państwa członkowskie Unii Europejskiej są w różnym stadium zaawansowania wdrażania pakietów kolejowych. Postanowienia przepisów prawnych nie są w stanie stworzyć jednolitego rynku. Doświadczenie pokazuje, iż przemysłowe postawienie na konkurencję o rynek, przynosi największą korzyść zarówno pasażerom, jak i organizatorom transportu publicznego. Niemniej konkurencja w transporcie publicznym wymaga dużej staranności ze strony organizatorów, gdyż niewłaściwie zaaplikowana może nie przynieść oczekiwanych rezultatów¹. Niniejszy artykuł prezentuje niemieckie doświadczenia w zakresie organizacji regionalnych przewozów kolejowych i definiuje najważniejsze czynniki sukcesu (m.in. przetargi, zintegrowany cykliczny rozkład jazdy, demokratyzację procesu zarządzania), którego miernikiem jest podwojenie liczby pasażerów w ciągu dwóch dekad od rozpoczęcia procesu regionalizacji.

Niejednolity rynek europejski

Wydawać by się mogło, iż prawodawstwo UE czyni europejskie rynki kolejowe jednolitym obszarem kolejowym. W rzeczywistości liberalizacja i regionalizacja przewozów kolejowych następuje w poszczególnych państwach członkowskich inaczej. Z jednej strony składają się na to różne okresy przejściowe i odstęstwa wynegocjowane przez państwa członkowskie. Z drugiej zaś decydujący wpływ na funkcjonowanie ma praktyka w zakresie organizacji przewozów. Niemniej, wskazać można, iż największe korzyści osiągają te państwa, które potrafiły

¹ Por. T. Seidel, *Inefficiencies of Quasi-Market Solutions from an Institutional Perspective A Qualitative Case Study Comparison of Local Public Transportation in Six Cities in Germany and Finland*, "Acta Universitatis Tamperensis" 2015, nr 2042.

dr Michał Beim

najszerzej otworzyć się na konkurencję oraz wykształcić najbardziej rozbudowane mechanizmy organizacji przetargów i kontroli jakości wykonywanych usług.

Analizując sytuację na rynkach kolejowych, na jednym biegunie znajduje się Finlandia, z wynegocjowanym monopolem państwowego przewoźnika. Na drugim zaś mieści się Szwecja, która najszerzej otworzyła się na konkurencję. Co więcej, potrafiła wypracować mechanizmy gwarantujące z jednej strony bezpieczeństwo socjalne szeregowych pracowników, z drugiej strony, częste przetargi, pozwalające na systematyczną kontrolę kosztów. W modelu szwedzkim to władze regionalne, co do zasady ponoszą, ciężar związany z zakupem i udostępnianiem taboru. Polska praktyka zmierza do zakupu taboru właśnie przez władze wojewódzkie, tak by szwedzką praktykę najłatwiej było wdrożyć. Niemniej, doświadczenia Niemiec, w których nie kraje związkowe, ale wyłonieni w przetargach oferenci kupują tabor, sprzyjają z kolei innowacjom oraz rozwojowi przemysłu poprzez stymulację rynków producentów i zamawiających.

Niemcy: wiodący rynek europejski

Rynek przewozów regionalnych w Niemczech należy do jednych z największych w Europie. Roczna wartość rynku w 2014 r. była szacowana na blisko 10 mld euro. Niespełna 6 mld euro pochodziło z dopłat ze środków publicznych, a niespełna 4 mld euro stanowiły przychody z biletów. Z tych środków niespełna 3 mld euro przeznaczane są na dostęp do infrastruktury kolejowej, 0,7 mld euro na opłaty stacyjne, a 6 mld euro na pozostałe koszty funkcjonowania przedsiębiorstw przewozowych.

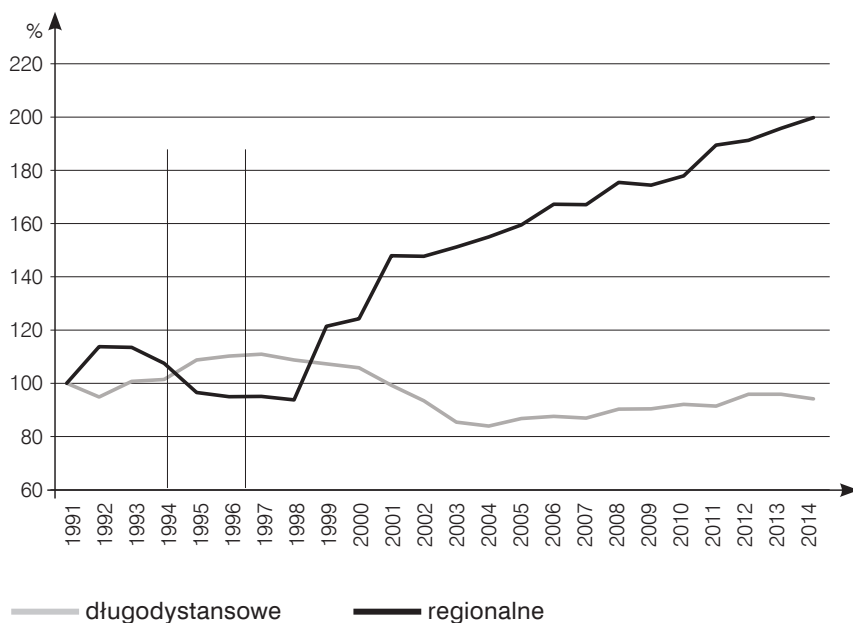
Finansowanie kolei regionalnych pochodzi z podatku od oleju mineralnego, choć kwota jest stała, niezależna od wpływu ze sprzedaży i waloryzowana, co roku o wskaźniki wynikające z inflacji. W 2014 r. było to 7,3 mld euro dla wszystkich krajów związkowych łącznie. Klucz podziału środków pomiędzy poszczególne kraje związkowe jest stabilny – waloryzowany raz na dekadę lub rzadziej (pierwszy raz od początku reformy dokonano tego w 2014 r.). Kraje związkowe mogą przeznaczać część kwoty na inne cele niż zamawianie regionalnych przewozów kolejowych, np. na inwestycje w infrastrukturę kolejową (dworce, tory, węzły przesiadkowe) lub na uzupełniające kolej środki lokomocji (m.in. autobusy regionalne lub tramwaje podmiejskie).

Niemiecka reforma skutkowałą wzrostem pracy eksploatacyjnej w latach 2004-2014 o 29,7% do poziomu 651 mln pockm rocznie, wzrostem pracy przewozowej o 18% do poziomu 89 120 mln paskm rocznie (por. rys. 1), podwojeniem liczby pasażerów kolei regionalnych, do 2 520 300 000 osób rocznie i wzrostem udziału kolei w ogólnej strukturze zadań przewozowych o 1 punkt procentowy do poziomu 8,5%. Również reforma kolei przyczyniła się do wzrostu udziału przy-

Niemieckie doświadczenia w organizacji rynku regionalnych kolejowych...

chodów z biletów. Przed reformą 3 z 10 euro stanowiły sprzedane bilety, po dwóch dekadach już prawie 4 z 10. Średnio, każdy niemiecki pociąg regionalny w 2014 r. przewoził 82 pasażerów.

Należy nadmienić, że podobnego sukcesu nie osiągnęły koleje dalekobieżne. Stało się to mimo wielu wiodących inwestycji, zwłaszcza w koleje dużych prędkości (np. w linie umożliwiające jazdę pociągiem z prędkością 300 km/h: Frankfurt – Kolonia, Norymberga – Monachium). Jednym z powodów wydaje się być właśnie brak konkurencji w tym segmencie – Deutsche Bahn (DB) kontroluje ok. 99% rynku.



Wykres nr 1². Pasażerowie kolei w Niemczech w latach 1991–2014.

² Na wykresie zaznaczono daty reformy kolei: koniec 1993 – przyjęcie ustawy, początek 1996 – przejście przez landy nowego obowiązku. Źródło: opracowanie własne na podstawie niemieckiego urzędu statystycznego, danych *Deutsche Bahn* i *Schwilling, Bunge* 2013.

1	2	3	4
<i>Abellio</i>	<i>Nederlandse Spoorwegen</i> – państwowe koleje holenderskie (100%)	4%	<i>Abellio Rail NRW</i> (100%) <i>Abellio Rail Mitteldeutschland</i> (100%) <i>Westfalenbahn</i> (25%)
BeNEX	<i>Hamburger Hochbahn</i> będący własnością samorządu Hamburga (51%) <i>International Public Partnerships</i> (49%)	4%	<i>Agilis Eisenbahngesellschaft</i> (50%; bezpośrednio <i>Hamburger Hochbahn</i> kolejne 50%) <i>Agilis Verkehrsgesellschaft</i> (100%) <i>Cantus</i> (50%) <i>Metronom</i> (25%) NBE <i>Nordbahn</i> (50%) ODEG (50%)
<i>Hessische Landesbahn</i>	Kraj związkowy Hesja (100%)	3%	<i>Cantus</i> (50%) <i>HellertalBahn GmbH</i> (33 %) <i>HLB Bahn</i> (100%) <i>RegioTram Kassel</i> (50%) <i>Süd-Thüringen-Bahn GmbH</i> (50 %) <i>Vectus Verkehrsgesellschaft</i> (75 %)
<i>Keolis</i>	SNCF – państwowe koleje francuskie (70%) <i>Caisse de dépôt et placement du Québec</i> – samorządowy fundusz inwestycyjny (30%)	2%	<i>Eurobahn</i> (100%)
<i>Erfurter Bahn</i>	Miasto Erfurt (100%)	1%	<i>Erfurter Bahn</i> (100%) <i>Süd-Thüringen-Bahn GmbH</i> (50%)

Należy również podkreślić, że choć grup uczestniczących w grze rynkowej jest stosunkowo wiele, w rzeczywistości liczna współpraca pomiędzy graczami i ich zaangażowanie we wspólne projekty znacząco ograniczają konkurencję pomiędzy graczami.

Ważnym graczem na rzecz konkurencji na rynku są spółki komunalne, należące do władz regionalnych (np. *Hessische Landesbahn* czy *Südwestdeutsche Verkehrs-Aktiengesellschaft*) samorządów miejskich lub powiatowych (np. *Albtal Verkehrs Gesellschaft*, *Dürener Kreisbahn*). Stanowiły one dziedzictwo historyczne kolei, które nie zostały włączone w państwową kolej Republiki Weimarskiej, Trzeciej Rzeszy czy RFN lub były one powoływane w celu ochrony linii kolejowych przed zamknięciem i poprawy efektywności ekonomicznej świadczo-

mgr Marcin Kraśniewski

Uniwersytet Łódzki

Historycznoprawny rozwój sektora transportu kolejowego w Polsce

Pod zaborami

Myśl budowy drogi żelaznej na ziemiach polskich pod zaborem rosyjskim powstała już w 1834 r. i wyprzedziła o rok otwarcie pierwszej linii kolejowej w Niemczech oraz o dziesięć lat budowę pierwszych kolei we Francji¹. W 1835 r. T. Łubieński opublikował „Pierwszy ogólny projekt przebudowy drogi żelaznej między miastem Warszawą a granicą Królestwa”. Zakładał on budowę linii kolejowej przebiegającej z Warszawy przez Zagłębie Dąbrowskie i granicę austriacką do budowanej drogi żelaznej z Krakowa do Wiednia². Utworzone, w celu realizacji projektu, Towarzystwo Akcyjne budowy projektowanej kolei borykało się z wieloma problemami natury finansowej do 1838 r., kiedy Skarb Państwa udzielił Towarzystwu gwarancji. Istniejące Towarzystwo przekształciło się w Towarzystwo Drogi Żelaznej Warszawsko-Wiedeńskiej (DZWW)³. W sprawę budowy linii z Warszawy zaangażował się również londyński dom handlowy Herman & Co., który pośredniczył w sprzedaży akcji oraz wypłacie dywidend⁴. Wartość budowy prywatnymi środkami finansowymi DZWW można zrozumieć, wiedząc, że te odcinki linii kolejowych nie były koleją szerokotorową, jak pozostałe trasy na terenie Rosji⁵. Prace Towarzystwa DZWW przerwały trudności w sprzedaży

¹ J. Śniechowski, *Zarys rozwoju kolejnictwa polskiego w zaborze rosyjskim*, „Inżynier Kolejowy” 1926, nr 8–9, s. 211.

² M. Wilczek-Karczewska, *Rozwój kolei żelaznych na ziemiach polskich w ujęciu historycznoprawnym*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 1, s. 104; J. Śniechowski, *Zarys rozwoju kolejnictwa*, *op. cit.*, s. 211; A. Dylewski, *Historia kolei w Polsce*, Warszawa 2012, s. 9.

³ J. Śniechowski, *Zarys rozwoju kolejnictwa*, *op. cit.*, s. 211.

⁴ M. Wilczek-Karczewska, *Rozwój kolei*, *op. cit.*, s. 104; *Koleje w Królestwie Polskim*, „Urzędnik w połączeniu z Prawnikiem: dwutygodnik poświęcony sprawom urzędników wszelkich zaborów”, Lwów 1881, s. 13.

⁵ *Koleje w Królestwie Polskim*, „Urzędnik w połączeniu z Prawnikiem: dwutygodnik poświęcony sprawom urzędników wszelkich zaborów”, Lwów 1881. s. 13.

Historycznoprawny rozwój sektora transportu kolejowego w Polsce

13.10.1847 r.²⁶ Po wcieleniu w 1948 r. Rzeczypospolitej Krakowskiej do Austrii, państwo objęło na własność linię Krakowsko-Górnośląską, ale nie zmieniała planów jej rozbudowy i połączenia z systemem kolejowym w Rosji i Niemczech²⁷. Rząd austriacki 27.01.1858 r. sprzedał linię Myslowice – Kraków Spółce Akcyjnej Kolej Północna²⁸.

Na terenie ziem polskich pod zaborem austriackim, system linii kolejowych powstał dzięki działalności spółek prywatnych. Wzrost znaczenia transportu kolejowego i nierentowność niektórych linii kolejowych były przyczyną podjęcia przez państwo większej inicjatywy w tym zakresie. Aktywność państwa polegała na wykupie akcji od prywatnych spółek, planowaniu i budowie linii kolejowych, dobudowywaniu drugiego toru wzdłuż już istniejących. Państwo utworzyło również system dyrekcji kolejowych, którym podlegały linie kolejowe. Podejmowane działania, zwłaszcza po 1873 r., uczyniły państwo monopolistą²⁹.

Nacjonalizacja transportu kolejowego zniweczyła korzyści płynące z obecności prywatnego kapitału oraz nie brała pod uwagę interesów i uwarunkowań lokalnych³⁰. Zmian w tym zakresie dokonano 25.05.1880 r. ustawą o sieci kolei lokalnej³¹, która umożliwiła budowę linii kolejowych o znaczeniu lokalnym przez niewielkie spółki. Dla ułatwienia podejmowania lokalnych przedsięwzięć, zwolniono inwestorów od podatków państwowych, powiatowych i gminnych³². Na przełomie XIX i XX w. w Galicji powołano specjalne Biuro Kolejowe oraz udzielano subwencji przez Sejm Krajowy³³.

Dwudziestolecie międzywojenne

Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę władze przystąpiły do odbioru linii kolejowych z rąk zaborców³⁴. Traktaty powojenne zagwarantowały Polsce przejęcie linii po zaborcach, a także powierzyły administrowanie kolajami Wolnego Miasta Gdańska³⁵. Polski transport kolejowy znalazł się w wyjątkowej sy-

²⁶ *Ibidem*, s. 215; M. Wilczek-Karczewska, *Rozwój kolei...*, s. 109.

²⁷ J. Osiecki, *Koleje żelazne...*, s. 2.

²⁸ J. Krzyża, *Rozwój kolejnictwa...*, s. 11.

²⁹ J. Skwarczyński, *Rozwój...*, *op. cit.*, s. 217.

³⁰ A. Dylewski, *Historia kolei...*, *op. cit.*, s. 42.

³¹ J. Skwarczyński, *Rozwój...*, *op. cit.*, s. 218.

³² *Historia kolei w Polsce*, dostęp online: <http://www.kolejnictwo-polskie.pl/historia-kolei-w-polsce/pod-zaborami/zab%C3%B3r-austriacki/> (11 listopada 2015 r.).

³³ W tym celu utworzono Krajowy Fundusz Kolejowy. Zob. M. Wilczek-Karczewska, *Rozwój kolei...*, s. 110; dostęp online: <http://www.kolejnictwo-polskie.pl/historia-kolei-w-polsce/pod-zaborami/zab%C3%B3r-austriacki/> (11 listopada 2015 r.).

³⁴ M. Wilczek-Karczewska, *Rozwój kolei...* *op. cit.*, s. 111.

³⁵ *Ibidem*, s. 111.

mgr Marcin Kraśniewski
Uniwersytet Łódzki

Pozycja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora w transporcie kolejowym w Polsce

Geneza powstania sektorowego organu regulacyjnego

Liberalizacja sektora kolejowego jest jednym z głównych celów polityki Unii Europejskiej w dziedzinie transportu. Oznacza ona przede wszystkim sprawnie działającą konkurencję na rynku¹, która w transporcie polega na konkurencji między gałęziami transportu – drogowym, kolejowym, śródlądowym oraz lotniczym, a także konkurencją pomiędzy przedsiębiorcami w ramach jednej gałęzi. A. Szablewski wskazuje, że liberalizacja oznacza rozluźnienie dotychczasowego systemu regulacji, by w ten sposób stworzyć pole dla działania sił rynkowych, przy jednoczesnym tworzeniu nowego instrumentarium regulacji administracyjnej². Funkcjonowanie sektorów w warunkach monopolu wymagało podjęcia działań regulacyjnych na rzecz konkurencji. Ewolucja podejścia państwa do swojej roli wobec gospodarki doprowadziła do wyodrębnienia szczególnej kategorii organów administracji rządowej, jakim są organy regulacyjne (*regulatory body, regulatory authority, regulatory agency*), które realizują politykę regulacyjną na szczeblu poszczególnych państw członkowskich UE. Politykę tę można uznać jako warunek *sine qua non* skutecznej liberalizacji rynku, co będzie miało szeroki wpływ na jego otwarcie i zwiększenie konkurencji, a w konsekwencji przełoży się niewątpliwie na jakość oraz cenę świadczonych usług przez przewoźników. Niewątpliwie ogólna pozycja poszczególnych regulatorów i przydzielone im prorynkowe zadania rzutują na prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców świadczących usługi w sektorach infrastrukturalnych. Wraz z procesem liberalizacji sektora transportu kolejowego należy oczekiwać stopniowo wzrastającej roli

¹ *Prawo konkurencji. Podstawowe pojęcia*, pod red. M. Sendrowicza, M. Szawaja, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2007, s. 6–7.

² A. Szablewski, *Regulacyjny paradoks pierwszej fazy liberalizacji sektorów sieciowych – perspektywa historyczna*, *Problemy Zarządzania* 2004, nr 3, s. 140.

Pozycja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora...

oraz świadectw bezpieczeństwa¹³ nakłada na państwa członkowskie obowiązek powołania niezależnego organu regulacyjnego.

Polski ustawodawca ustawą o transporcie kolejowym (u.t.k.)¹⁴ powołuje Prezesa UTK jako centralny organ administracji rządowej w zakresie regulacji transportu kolejowego, licencjonowania transportu kolejowego, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych, a także bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.t.k., właściwość Prezesa UTK w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego nie dotyczy metra.

Prawno-ustrojowa pozycja Prezesa UTK

Prezes UTK jest centralnym organem administracji, co oznacza, że nie wchodzi w skład Rady Ministrów, obejmuje zakresem swojego działania obszar całego kraju oraz powoływany jest w drodze ustawy¹⁵. Prezes UTK jest organem monokratycznym¹⁶. Za dystynktywną cechą organów centralnych należy uznać przyznanie im przez prawo własnych kompetencji. W modelowym ujęciu centralne organy administracji winny mieć charakter apolityczny, zatrudniać profesjonalnych urzędników lub osoby o wysokim autorytecie fachowym w zakresie poszczególnych dziedzin administracji, a przede wszystkim powinny charakteryzować się ustabilizowanym układem personalnym, niepodlegającym wymianie razem z rządem w wyniku przyjęcia władzy przez inną opcję polityczną¹⁷. Można przyjąć, że dla prawidłowego funkcjonowania organów regulacyjnych nie jest ważna struktura organu, ale personalny skład urzędników, którzy powinni być świadomi zasad funkcjonowania danego rynku.

Prezes UTK, jako organ centralny, jest podporządkowany organowi naczelnemu, tj. ministrowi właściwemu ds. transportu. Trzeba pamiętać, że funkcję regulacyjną w Polsce sprawują organ centralny (Prezes UTK) oraz organ naczelny (minister właściwy ds. transportu). A zatem można stwierdzić, że w sektorze transportu kolejowego, podobnie jak w innych sektorach infrastrukturalnych,

¹³ Dz. Urz. WE z 2001 r. L 75/29.

¹⁴ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789 ze zm.).

¹⁵ M. Stahl, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 343-344.

¹⁶ Prawo unijne nie przesądza, czy krajowy organ regulacyjny ma być organem monokratycznym, czy też kolegialnym, ponieważ przyznaje państwu członkowskim swobodę w tym zakresie. Zob. M. Szydło, *Krajowy parlament...*, s. 123 i n.

¹⁷ M. Stefaniuk, *Centralne organy administracji rządowej*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Szerniawskiego, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 36.

mgr Marcin Kraśniewski

występuje zjawisko współregulacji, które polega na podzieleniu funkcji regulacyjnych pomiędzy różne podmioty. Prawidłowe przekształcenie dawniej zmonopolizowanych gałęzi gospodarki wymaga podejmowania działań władczych przez organy administracji, którym możliwość władczego działania przyznaje Konstytucja RP. Należy nadmienić, że polska ustawa zasadnicza nie powołuje do istnienia żadnego z regulatorów działających w sektorach infrastrukturalnych. Powyższy stan prawny prowadzi do konieczności przyznania części kompetencji regulacyjnych właściwym ministrom.

Art. 11 ust. 2 u.t.k. stanowi, że minister właściwy ds. transportu sprawuje nadzór nad Prezesem UTK. U.t.k. nie definiuje terminu *nadzór*, a ponadto w literaturze brak jest jednego rozumienia tego pojęcia. Należy pamiętać, że ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów¹⁸ stanowi, że minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych, tj. na zasadach określonych w tych przepisach¹⁹. A zatem należy przyjąć, że zakres nadzoru, jaki został przyznany ministrowi właściwemu ds. transportu należy konstruować w oparciu o przepisy u.t.k. Innymi słowy uprawnienia nadzorcze wynikają z u.t.k. Właściwy minister nie jest upoważniony do rozszerzania zakresu nadzoru nad organem. Co oznacza, że nie ma żadnego domniemania kompetencji nadzorczych – minister właściwy ds. transportu sprawuje nadzór w zakresie określonym przez u.t.k.

W Polsce ukształtowany został model, w którym organ naczelny (minister ds. transportu) kształtuje politykę transportową kraju i jednocześnie nadzoruje centralny organ administracji (Prezes UTK). Kształtowanie polityki państwa w sektorze transportu kolejowego nie może odbywać się z wykorzystaniem instrumentów regulacji²⁰. W świetle ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, minister w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia, które nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć, co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej²¹. W dużej mierze kształtowanie tej polityki odbywa się poprzez wydawanie rozporządzeń.

¹⁸ Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 492.

¹⁹ Art. 34 ust. 2 ustawy.

²⁰ W. Hoff, *Polski model regulacji na tle porównawczym*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 127.

²¹ Art. 34a ustawy.

mgr Marcin Kraśniewski

woźników oznaczać to będzie redukcję liczby postępowań przed uruchomieniem kolejowej działalności gospodarczej. Tymczasem struktura polskiego rynku jest zupełnie inna, ponieważ powstają regionalni przewoźnicy kolejowi. Nie ulega wątpliwości, że działania unijnego prawodawcy w powyższym kierunku pogorszą sytuację przedsiębiorców ukierunkowanych na wykonywanie działalności tylko na terenie określonego regionu państwa członkowskiego.

Europejska Agencja Kolejowa ze swojej istoty jest organem pomocniczym i wspierającym realizację zadań przez Komisję Europejską oraz Prezesa UTK. W tym miejscu warto podkreślić, że Komisja Europejska co do zasady akceptuje wszystkie rekomendacje Agencji, co ma swoje przełożenie w braku dogłębnych badań przez Komisję stanowisk Agencji i przyjmowania ich w finalnych decyzjach. Ponadto, podstawowym celem utworzenia Agencji jest zagwarantowanie pomocy w zakresie bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei¹¹⁴. Komisja Europejska proponuje jednak przekształcanie kompetencji Agencji, w taki sposób, aby organ ten odgrywał główną rolę w zakresie wydawania dokumentów wiążących się z bezpieczeństwem. Dokumenty te warunkują uruchomienie lub prowadzenie kolejowej działalności gospodarczej przez przewoźników kolejowych. Działania unijne podejmowane w tym zakresie nie są zasadne, ponieważ prowadzą do ograniczenia roli krajowych organów regulacyjnych. Trzeba pamiętać, że proces liberalizacji sektora transportu kolejowego w poszczególnych krajach członkowskich jest zróżnicowany i w tym stanie prawidłowe jego przekształcenie gwarantuje wyłącznie krajowy organ regulacyjny, znający w sposób dostateczny specyfikę rodzimego rynku kolejowego. Działania zmierzające do przeniesienia części kompetencji Prezesa UTK mogą być uzasadnione w momencie ukształtowania się sprawnie działającej konkurencji w zdecydowanej większości państw członkowskich UE.

Trzeba także podnieść, że przeniesienie kompetencji m.in. do wydawania certyfikatów bezpieczeństwa wydłuży proces uruchomienia kolejowej działalności przewozowej, a być może będzie stanowiło barierę wejścia na rynek. Pomoc w zakresie bezpieczeństwa i interoperacyjności nie powinna wiązać się z ograniczaniem kompetencji regulacyjnych lub też utrudnianiem ich wykonywania przez krajowe organy regulacyjne¹¹⁵. Na tym tle rodzą się pytania o koszty związane z postępowaniem przed Agencją oraz wymogi stawiane przewoźnikom przed uruchomieniem kolejowej działalności gospodarczej. Agencja ma na celu ujednolicenie standardów w kontekście budowy europejskiego obszaru kolejowego,

¹¹⁴ F. Dehousse, B. Marsicola, *The EU's Fourth Railway Package: a new stop in a long regulatory journey*, EGMONT, Belgium 2015, s. 31.

¹¹⁵ Przykładowo należy wskazać, że przyznanie certyfikatu bezpieczeństwa pozwala zweryfikować, czy ubiegający się o udzielenie licencji kolejowej przedsiębiorca, daje rękojmię należytego świadczenia usług na rynku.

Pozycja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora...

co oznacza także wspólne stawki opłat i wspólne wymogi udzielania zezwoleń i wydawania certyfikatów dla wszystkich państw członkowskich. Koszty, co do zasady są wyższe w większości państw członkowskich, co dla polskich przedsiębiorców oznaczałoby podniesienie stawek za udzielanie poszczególnych zezwoleń oraz udzielanie certyfikatów¹¹⁶. Z ogólnej analizy propozycji i komunikatów Komisji wynika, że w Agencji decydujące znaczenie będą miały Francja oraz Niemcy, a to w sposób naturalny rodzi obawę przed blokowaniem konkurentów z innych państw członkowskich.

Należy zatem sprzeciwiać się tendencji do przekształcenia Europejskiej Agencji Kolejowej w „superorgan” centralny w sektorze transportu kolejowego. Proponowane zmiany powinny być przesunięte w czasie, tak, aby polski sektor transportu kolejowego był gotowy do podjęcia rywalizacji z europejskim konkurentami.

Prezes UTK a Grupa Niezależnych Regulatorów Rynku Kolejowego

Art. 31 dyrektywy nr 2001/14/WE oraz art. 57 ust. 1 dyrektywy 2012/34/WE zaleca współpracę oraz wymianę informacji i doświadczeń między poszczególnymi regulatorami krajowych rynków kolejowych w UE¹¹⁷. Powyższe zalecenie jest spełniane w ramach Grupy Niezależnych Regulatorów Rynku Kolejowego (*Independent Regulators' Group – Rail*, dalej IRG-R), do której należy Prezes UTK¹¹⁸. Powołanie Grupy stanowi wspólną inicjatywę organów regulacyjnych z Austrii, Holandii, Niemiec, Wielkiej Brytanii oraz Szwajcarii¹¹⁹ i ukierunkowane jest na wzmocnienie współpracy pomiędzy krajowymi regulatorami rynku kolejowego oraz zapewnienie niezależnego forum wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy zainteresowanymi stronami¹²⁰. IRG-R powstała 9.06.2011 r. przez

¹¹⁶ Koszt ma być większy niż średnia unijna, co dla polskich przewoźników oznacza podwyższenie stawek.

¹¹⁷ J. Pieriegud, *Rola i funkcje...*, s. 73.

¹¹⁸ Powyższe stwierdzenie jest pewnym skrótem myślowym. Trzeba pamiętać, że członkostwo w IRG-R sprowadza się do przystąpienia danego regulatora. Tym jest Prezes UTK, ale zwyczajowo mówi się, że do IRG-R należy „cały regulator”. Członkostwo w IRG-R nie jest przypisane do konkretnej osoby (Prezesa UTK), a całej organizacji.

¹¹⁹ Independent Regulators' Group – Rail, *Memorandum of Understanding*, The Hague 2011, Dostęp online: <http://www.irg-rail.eu/public-documents/2011/> (1 czerwca 2016 r.).

¹²⁰ Przystąpienie UTK do grupy niezależnych regulatorów rynku kolejowego, dostęp online: http://www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/2161,PRZYSTAPIENIE-UTK-DO-GRUPY-NIEZALEZNYCH_REGULATOROW-RYNKU-KOLEJOWEGO.html (1 czerwca 2016 r.).

mgr Marcin Kraśniewski

Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.

Dehousse F., Marsicola B., *The EU's Fourth Railway Package: a new stop in a long regulatory journey*, Belgium 2015.

Dyl K., *Regulacja telekomunikacji – decyzje Prezesa UKE w porozumieniu z innym organem*. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24.01.2012 r., III SK23/11, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 6.

Eisner M., *Regulatory Politics in Transition*, Baltimore 2000.

Gołąb L., *Kilka uwaga o potrzebie zmiany systemu sądowej kontroli decyzji i postanowień Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 3.

Gołąb L., *Sektorowy organ regulacyjny w zakresie transportu kolejowego*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 6.

Hoff W., *Polski model regulacji na tle porównawczym*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3.

Independent Regulators' Group – Rail, *Emerging Position Paper of IRG-Rail on the Recast*, The Hague 2011

Independent Regulators' Group – Rail, *Memorandum of Understanding*, The Hague 2011

Kmieciak Z., *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawno-porównawczy)*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocią, A. Chajbowicza, Wrocław 2009.

Kosiński E. *Środki prawne regulacji prokonkurencyjnej transportu kolejowego. Stan dostosowania polskiej regulacji sektorowej do regulacji unijnej*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1.

Kraśniewski M. *Tendencje rozwojowe w funkcjonowaniu organów regulacyjnych na przykładzie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*. Referat wygłoszony podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej VI Zjazd Prawników-Administratywiistów pt. „Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego” Lublin 2016.

Kraśniewski M., *Klient na rynku przewozów*, „Kurier Kolejowy” 2015, nr 7.

Kraśniewski M., *Konkurencja w polskim sektorze transportu kolejowego*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2.

Król M., *Benefits and Costs of Vertical Separation in Network Industries. The Case of Railway Transport in the European Environment*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2009, vol. 2.

Lissoń P., *Kompetencje organów antymonopolowych a kompetencje organów regulacyjnych w Polsce*, w: *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, pod red. C. Banasińskiego, M. Kępińskiego, B. Popowskiej, T. Rabskiej, Warszawa 2004.

publicznoprawny, tj. przez Prezesa UTK, bądź też przez zarządcę infrastruktury kolejowej (PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.) – w praktyce ww. problem sprowadza się do aktów prawnych wydawanych przez dwa podmioty²¹. Nie można też mówić o ograniczeniu jakichkolwiek praw podmiotowych uczestników obrotu, albowiem przepisy, o których mowa adresowane są do ograniczonego grona podmiotów, podległych²² w zakresie wykonywanej działalności kolejowej twórcom tych norm²³. W dalszej kolejności należy wskazać, że ustawodawca nie przesądził, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do przepisów prawa powszechnie obowiązującego, czy też do wszystkich przepisów prawa obecnych w systemie. Co się zaś tyczy regulaminów i innych aktów wydawanych przez organ regulacyjny, tj. Prezesa UTK, oraz zarządcę infrastruktury, tj. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., to niezależnie od przyjętego stanowiska co do uznania ich bądź za akty prawne, bądź też nie, niewątpliwie zawierają one „przepisy” w rozumieniu, jakie terminowi temu zostało nadane powyżej.

Na podobnym stanowisku stanął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27.04.2011 r.²⁴, wskazując – co do regulaminu przydzielania tras opracowanego przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – następująco: „Z samej specyfiki postępowania toczącego się w przedmiocie udostępniania infrastruktury kolejowej wynika, że regulamin nie może stanowić zbioru przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym, gdyż dotyczy tylko tych przewoźników kolejowych, którzy ubiegają się o przydzielenie konkretnych tras pociągów. Oznacza to, że regulamin – jak najbardziej – mieści się w zakresie pojęcia „przepisów z zakresu kolejnictwa”, o których mowa w art. 13 ust. 6 u.t.k., jak i innych przepisach tej ustawy, w szczególności tych nadających Prezesowi UTK uprawnienia nadzorcze”.

Warto przywołać w tym miejscu pogląd przeciwny wyrażony przez A. Wiktorowską²⁵, który sprowadza się do twierdzenia, że uznanie za przepisy z zakresu kolejnictwa „prywatnych” regulaminów, układanych przez zarządcę infrastruktury kolejowej byłoby sprzeczne z zasadą określoności źródeł prawa i art. 2 Konstytucji RP. Na uzasadnienie tego stanowiska przywołany został przytoczony już wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27.04.2011 r., jednakże został przywołany niewątpliwie błędnie – stanowisko stro-

²¹ Zob. art. 32–33 u.t.k.

²² Oczywiście nie można tutaj mówić o „podległości” w rozumieniu hierarchicznie zbudowanego systemu administracji publicznej tylko o pewnego rodzaju zależności organizacyjnej, stawiającej adresata przepisów w pozycji podporządkowanej do wydającego.

²³ Szczegółowe omówienie podmiotów tych znajduje się w następnej części niniejszej pracy.

²⁴ Sygn. akt VII SA/Wa 2352/10.

²⁵ A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 23.

mgr Karol Kłosowski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Urząd Transportu Kolejowego*

Zakres stosowania przepisów rozporządzenia (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – uwagi *de lege lata* oraz *de lege ferenda*

Wprowadzenie

W systemie prawa europejskiego akt, jakim jest rozporządzenie, wiąże w całości i jest stosowany bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Co istotne, transpozycja rozporządzeń nie jest co do zasady dopuszczalna, ponieważ ukrywa zasadniczy, unijny charakter takich przepisów, a dotychczasowy akt prawa europejskiego staje się aktem „wewnętrznym”¹. Podobny pogląd wyraził w jednym ze swych orzeczeń ówczesny Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej), który stwierdził, iż bezpośrednia skuteczność rozporządzenia oznacza, że jego wejście w życie na korzyść lub przeciwko tym, którzy mu podlegają, jest niezależne od wszelkich środków recepcyjnych prawa krajowego².

Powyższe uwagi są istotne dla podejmowanego w niniejszych rozważaniach zagadnienia, dotyczącego zakresu stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.

* Prezentowane poglądy Autora nie mogą być utożsamiane z instytucją, w której jest zatrudniony. Przedstawione w niniejszym opracowaniu stanowiska nie są w żaden sposób wiążące dla Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego i nie stanowią oficjalnego stanowiska tego organu.

¹ Por. A. Wyrozumski, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 230.

² Wyrok z dnia 10 października 1973 r. w sprawie *Fratelli Variola S.p.A. vs. Amministrazione Italiana della Finanze* (34/73), LexPolonica nr 348040.

Zakres stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007...

poziomie krajowym konkretnych działań, zmierzających do wzmocnienia praw pasażerów korzystających z tych rodzajów połączeń – tak, by mieli oni pozycję porównywalną z pasażerami korzystającymi z pozostałych rodzajów połączeń kolejowych.

Czasowe zwolnienia ze stosowania przepisów rozporządzenia nr 1371/2007 przyznane przez inne państwa członkowskie UE

Jak wynika z raportu przygotowanego na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu Komisji Europejskiej¹⁵, do lipca 2012 r. państwa członkowskie UE chętnie korzystały z możliwości przyznania czasowych zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia nr 1371/2007, a zwłaszcza tych przepisów, które odnoszą się do odszkodowań z tytułu opóźnień pociągów, utraty połączeń oraz ich odwołania.

Większość państw objętych raportem¹⁶ wyłączyła stosowanie przepisów rozporządzenia nr 1371/2007 dotyczących prawa do pomocy (art. 18), co – jak zauważono w ww. raporcie – może wynikać z faktu, że przepis dotyczący pełnego wykonania tego prawa wiąże się z wysokimi kosztami, którymi przedsiębiorstwa kolejowe muszą ponieść, np. w celu dostosowania posiadanej przez nie infrastruktury.

Kolejnym interesującym wnioskiem wynikającym ze wspomnianego raportu jest fakt, iż w porządkach prawnych niektórych państw członkowskich UE już przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1371/2007 istniały regulacje analogiczne lub znacznie bardziej korzystne niż przepisy tego rozporządzenia. W związku z tym państwa te zdecydowały się na wyłączenie stosowania wszystkich tych przepisów, które pogarszałyby pozycję pasażerów względem obowiązujących już norm krajowych¹⁷.

Według stanu na listopad 2014 r., jedynie cztery państwa członkowskie (tj. Dania, Włochy, Niderlandy i Słowenia) stosowały w pełni przepisy rozporządzenia nr 1371/2007, podczas gdy 22 państwa członkowskie w większym lub

¹⁵ Komisja Europejska, *Evaluation of Regulation 1371/2007. Final report*, Bruksela 2012, dostęp online: <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2012-07-evaluation-regulation-1371-2007.pdf> (13 listopada 2015 r.).

¹⁶ Raportem objęto 17 państw członkowskich UE, tj.: Austrię, Belgię, Czechy, Danię, Finlandię, Francję, Niemcy, Węgry, Włochy, Litwę, Holandię, Polskę, Portugalię, Rumunię, Hiszpanię, Szwecję i Wielką Brytanię.

¹⁷ Komisja Europejska, *Evaluation of Regulation...*, *op. cit.*, s. 8.

mgr Karol Kłosowski

mniejszym stopniu skorzystały z prawa do przyznania czasowych zwolnień ze stosowania przepisów tego rozporządzenia¹⁸.

Co ciekawe, Polska jako jedno z czterech państw członkowskich – obok Belgii, Bułgarii i Estonii – przed grudniem 2014 r. otwarcie deklarowała, iż zamierza zmniejszyć liczbę przepisów, w stosunku do których obowiązują tymczasowe zwolnienia z ich stosowania¹⁹. Z kolei Wielka Brytania poinformowała, że zamierza tymczasowo odnowić dotychczasowe zwolnienia w celu przeprowadzenia konsultacji i przeglądu w 2015 r. przed podjęciem decyzji o tym, które konkretnie zwolnienia powinny być przedłużone, a które zniesione.

Co istotne z punktu widzenia wcześniejszych rozważań, odnoszących się do dopuszczalności wprowadzenia tymczasowych zwolnień ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia nr 1371/2007 już po okresie ich formalnego obowiązywania, to fakt, iż Szwecja, zgodnie z wyrażonym zamiarem, planuje wprowadzenie pewnych zwolnień w stosunku do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób²⁰, chociaż do tej pory przepisy tego rozporządzenia w zakresie do ww. kategorii połączeń nie były ograniczone w stosowaniu.

Uwagi de lege ferenda

Dokonana analiza oraz raporty opublikowane przez Komisję Europejską jednoznacznie potwierdzają, iż akt, jakim jest rozporządzenie nr 1371/2007, mający na celu ujednoczenie standardu ochrony praw pasażerów na terenie całej UE, w aktualnym stanie doprowadził do głębokich różnic pomiędzy oferowanym standardem w poszczególnych państwach członkowskich UE oraz pomiędzy konkretnymi rodzajami połączeń (tj. pomiędzy krajowymi połączeniami kolejowymi, połączeniami transgranicznymi oraz połączeniami miejskimi, podmiejskimi i regionalnymi).

Taka sytuacja z punktu widzenia ochrony praw pasażerów jest oczywiście niekorzystna i wprowadza szereg komplikacji, a także pewnego rodzaju wartościowanie, zależne od kraju i usługi, z której dany podróżny korzysta, choć, jednak dość iluzorycznie, pod rządami tego samego prawa.

Jak przyznała Komisja Europejska, elastyczność przyznana poszczególnym państwom członkowskim UE w zakresie przyznawania zwolnień ze stosowania

¹⁸ Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady, *Zwolnienia przyznane przez państwa członkowskie na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym*, COM(2015) 117 final, Bruksela 2015, dostęp online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0117&from=EN> (13 listopada 2015 r.).

¹⁹ *Ibidem*, s. 5.

²⁰ *Ibidem*, s. 6.

Prawo pasażera do informacji – uwagi na tle przepisów rozporządzenia (WE)... z tych przepisów, jak i dla interesów tych, na rzecz których zostały ustanowione, tj. dla pasażerów. Odrębnie należy zasygnalizować, że zakres stosowania ww. przepisów jest – co oczywiste – istotny także z punktu widzenia organu sprawującego nadzór nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia nr 1371/2007, którym w Polsce jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego⁹.

Prawo do informacji a motywy rozporządzenia nr 1371/2007

O randze prawa do informacji wśród pozostałych praw przysługujących pasażerom w transporcie kolejowym, wynikających z przepisów rozporządzenia nr 1371/2007 świadczyć może chociażby fakt, iż w motywach tego rozporządzenia, stanowiących swoistą preambułę tego aktu, wielokrotnie wskazano właśnie informację oraz prawo do jej uzyskania przez pasażerów.

Już w czwartym motywie rozporządzenia nr 1371/2007 zaakcentowano, że prawa użytkowników w ruchu kolejowym obejmują otrzymywanie informacji dotyczących połączenia zarówno przed podróżą i w jej trakcie. Zgodnie z motywem czwartym, o ile to tylko możliwe, przedsiębiorstwa kolejowe i sprzedawcy biletów powinni przekazywać te informacje z odpowiednim wyprzedzeniem i jak najszybciej.

Ponadto, w kolejnym, piątym motywie wskazano, że bardziej szczegółowe wymagania dotyczące przekazywania informacji o podróży zostaną określone w specyfikacjach technicznych w zakresie interoperacyjności (TSI). Wymagania takie faktycznie zostały zawarte w przepisach rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, odnoszących się m.in. do systemu kolei konwencjonalnych, kolei dużych prędkości czy w zakresie dostępności systemu kolei dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się¹⁰.

Kolejnym motywem rozporządzenia nr 1371/2007, odnoszącym się do uprawnienia podróżnych związanego z otrzymywaniem informacji jest motyw ósmy, zgodnie z którym dostarczanie informacji i wystawianie biletów pasażerom w ruchu kolejowym powinno być ułatwione poprzez dostosowanie systemów komputerowych do wspólnych wymogów. W kontekście tego motywu również pojawia się odesłanie do specyfikacji technicznych w zakresie interoperacyjności – zgodnie z motywem dziewiątym, dalsze wdrażanie systemów informacji o podróży oraz rezerwacji powinno odbywać się właśnie zgodnie z TSI.

⁹ Szerzej na temat kompetencji Prezesa UTK zob. np. A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego*, Warszawa 2013, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, P. Wajdy, Warszawa 2014.

¹⁰ Pełen wykaz aktów prawa unijnego w zakresie interoperacyjności kolei opublikowany został na stronie internetowej UTK – www.utk.gov.pl w zakładce „Akty prawne”.

mgr Karol Kłosowski

W odniesieniu do motywu ósmego należy zwrócić uwagę na przepis art. 10 rozporządzenia nr 1371/2007, zgodnie z którym w celu dostarczania informacji oraz wystawiania biletów, o których mowa w przepisach tego rozporządzenia, przedsiębiorstwa kolejowe i sprzedawcy biletów korzystają z Komputerowego Systemu Informacji i Rezerwacji w Transporcie Kolejowym (KSIRTK). Jak wynika z definicji tego systemu, zawartej w przepisie art. 3 pkt 14, KSIRTK oznacza skomputeryzowany system zawierający informacje o połączeniach kolejowych oferowanych przez przedsiębiorstwa kolejowe; informacje zgromadzone w KSIRTK w odniesieniu do pasażerskich usług kolejowych obejmują informacje dotyczące: rozkładów jazdy połączeń pasażerskich, dostępności miejsc w połączeniach pasażerskich, opłat i warunków specjalnych, dostępności pociągów dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz urządzeń do dokonywania rezerwacji lub wystawiania biletów lub biletów bezpośrednich w zakresie, w jakim część lub wszystkie te urządzenia są udostępniane użytkownikom.

Co istotne, ww. przepis art. 10 rozporządzenia nr 1371/2007 został, na mocy przepisów wskazanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 20.11.2014 r. wyłączony ze stosowania do 3.12.2019 r., więc ocena praktycznego stosowania tego przepisu na gruncie polskim jest obecnie niemożliwa.

W motywach rozporządzenia nr 1371/2007 dotyczących prawa do informacji zwrócono również uwagę na szczególną pozycję osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej w transporcie kolejowym. Zgodnie z treścią motywu dziesiątego, z kolejowych usług pasażerskich powinni móc korzystać wszyscy obywatele. Dlatego osoby niepełnosprawne oraz osoby o ograniczonej sprawności ruchowej spowodowanej niepełnosprawnością, wiekiem lub jakimkolwiek innym czynnikiem powinny mieć możliwość podróżowania koleją porównywalną z możliwością innych obywateli.

Istotnym problemem w praktycznym stosowaniu przepisów rozporządzenia nr 1371/2007 są definicje „osoby niepełnosprawnej” oraz „osoby o ograniczonej sprawności ruchowej”. Wprawdzie przepis art. 3 pkt 15 zawiera definicję ww. pojęć, jednak definicja ta wprowadza dodatkowe wątpliwości. Zgodnie z powołanym przepisem „osoba niepełnosprawna” lub „osoba o ograniczonej sprawności ruchowej” oznacza każdą osobę, której możliwość poruszania się jest ograniczona podczas korzystania z transportu na skutek jakiegokolwiek niesprawności fizycznej (zmysłowej lub ruchowej, trwałej lub przejściowej), upośledzenia lub niepełnosprawności umysłowej lub każdej innej przyczyny niepełnosprawności, lub na skutek wieku, i której sytuacja wymaga specjalnej uwagi oraz dostosowania usług dostępnych dla wszystkich pasażerów do szczególnych potrzeb takiej osoby.

Jednym z problematycznych zagadnień w świetle tak przedstawionej definicji jest chociażby kryterium wieku. Brak precyzyjnego określenia zakresu wieko-

Prawo pasażera do informacji – uwagi na tle przepisów rozporządzenia (WE)... wego, kwalifikującego daną osobę do ww. grupy podróżnych, może powodować trudność w praktycznym stosowaniu przywołanego przepisu. Z drugiej strony należy stwierdzić, że takie literalne, jednoznaczne wskazanie wieku (np. 65 lat) również nie byłoby rozwiązaniem poprawnym. Przy wykładni przepisów rozporządzenia nr 1371/2007 należy zatem podążać za słusznie postawioną tezą przez TSUE, w myśl której wykładnia ta powinna opierać się nie tylko na brzmieniu przepisów tego rozporządzenia, ale także na kontekstach i celu regulacji, której część stanowią¹¹.

Prawo do informacji a pozostałe prawa przysługujące pasażerom

Jak już wspomniano, prawo do informacji jest jednym z uprawnień przysługujących pasażerom podczas korzystania z usług kolei, jednak jego istota jest szczególna. Taka wyjątkowość prawa do informacji spowodowana jest faktem, iż prawo do informacji dotyczy szerokiego spektrum zagadnień związanych z procesem podróży. Należy bowiem zauważyć, że informacja ma dla pasażerów niebagatelne znaczenie i to od niej zaczyna się planowanie podróży. Bez informacji o możliwości odbycia takiej podróży, pasażer nigdy by z niej nie skorzystał. Co więcej, sama informacja o istnieniu połączenia nie jest jeszcze gwarancją jego realizacji. Niezbędne są bowiem chociażby informacje dotyczące godziny i miejsca odjazdu oraz przyjazdu środka transportu, ceny biletu, czasu przejazdu, stacji pośrednich, możliwości kontynuowania podróży i/lub skomunikowania połączeń, warunków podróży, usług dostępnych na pokładzie danego środka transportu, możliwości przewozu bagażu, warunków dostępności taboru i infrastruktury dworcowej dla potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, możliwości dochodzenia roszczeń etc.

Zakres prawa do informacji przysługującego pasażerom kolei jest jednak jeszcze szerszy – obejmuje bowiem także informacje dostarczane podróżnym po zakończeniu podróży (np. informacja o sposobie i miejscu złożenia skargi lub reklamacji, informacja o możliwości odwołania się od decyzji przewoźnika do właściwego organu itp.).

Prawo do informacji cechuje się jeszcze jedną, szczególną dla tego uprawnienia okolicznością – prawo to, w odróżnieniu od większości pozostałych praw, może występować niezależnie od samego faktu odbywania podróży. Przykładowo, prawo do bezpiecznych warunków podróży lub prawo do zwrotu części ceny biletu w przypadku opóźnienia w odpowiedniej wysokości są prawami z natury ściśle związanymi z podróżą. Natomiast prawo do informacji dla pasażerów ist-

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22.11.2012 r. w sprawie *Westbahn Management GmbH vs. ÖBB-Infrastruktur AG* (C-136/11), LEX nr 1227114.

dr Bartosz Mazur
Urząd Miasta Rybnika
Fundacja Prokolej

Regulacje prawne procesu konstrukcji rozkładu jazdy pociągów

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł podejmuje problematykę przepisów prawnych, regulujących tworzenie rozkładu jazdy w pasażerskim transporcie kolejowym. Mając na uwadze rozwój rynku przewozowego spodziewać się można rosnącej presji na właściwe kształtowanie rozkładów jazdy, przede wszystkim zaś respektowanie zasady równego dostępu stron trzecich do infrastruktury, niezbędnej dla świadczenia usług. Dla zobrazowania faktycznego środowiska, w którym implementowane są omawiane regulacje prawne, właściwe rozważania poprzedzono przybliżeniem podstawowych pojęć z zakresu kolejnictwa, istotnych z punktu widzenia treści artykułu.

W treści przedstawiono kolejno:

- podstawowe pojęcia z zakresu ruchu kolejowego, których znajomość jest niezbędna w rozumieniu zasad tworzenia rozkładu jazdy pociągów;
- podstawowe pojęcia z zakresu rozkładów jazdy pociągów;
- harmonogram opracowywania rocznego rozkładu jazdy pociągów;
- reguły obowiązujące przy opracowywaniu rocznego rozkładu jazdy pociągów, w tym zagadnienie maksymalizacji wykorzystania zdolności przepustowej;
- obszary ochrony prawnej rozkładu jazdy pociągów.

Dodatkowo, część podsumowującą poprzedzono wskazaniem wybranych orzeczeń, obrazujących istotność prawną rozkładu jazdy (rozumianego w aspekcie współpracy między przewoźnikami a zarządcą infrastruktury¹).

¹ Przedstawione tezy dotyczą, co do zasady wyłącznie jednego zarządcy infrastruktury kolejowej, tj. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., udział innych zarządców infrastruktury w obsłudze ruchu pasażerskiego jest absolutnie marginalny i co do zasady nie występują tam konflikty o przydzielenie tras pociągów pomiędzy różnymi przewoźnikami.

nię). Momentu zakończenia ładowania węgla nie da się przewidzieć z półrocznym wyprzedzeniem, a więc zastosowanie takiego wyprzedzenia w zgłaszaniu zapotrzebowania na wolną trasę byłoby nonsensem.

Reguły konstrukcji rozkładu jazdy pociągów

Naczelną zasadą tworzenia rozkładu jazdy pociągów jest to, aby był on bezpieczny. Tworzenie rozkładu jazdy pociągów jest określoną pracą inżynierską¹⁹, wykonywaną zgodnie z zasadami dobrego rzemiosła, natomiast z perspektywy niniejszego artykułu kluczowe znaczenie mają te zasady, stosowane w trakcie prac nad rozkładem jazdy, które determinują stosunek prawny między zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem kolejowym, implikując następnie możliwość oferowania określonych przewozów konsumentom-pasażerom. Innymi słowy skoncentrowano się na analizie przepisów, na podstawie których określane jest pierwszeństwo w przyznawaniu tras pociągów określonym rodzajom przewozów, co implikuje niższy priorytet dla innych kategorii pociągów.

Priorytetyzacja wniosków o przydzielenie tras pociągów ma charakter wieloszczeblowy. Różne czynniki, które powinny być zdaniem prawodawcy brane pod uwagę przy ustalaniu „ważności” danej trasy (danego pociągu) mogą prowadzić do niejasności i sporów, stąd dość ważnym zagadnieniem jest analiza uwarunkowań, które ustawodawca wskazał jako czynniki kształtujące priorytet pociągów w trakcie konstruowania rozkładu jazdy.

U.t.k. wymienia następujące aspekty, którymi powinno się kierować podczas konstruowania rozkładu jazdy pociągów:

- maksymalizacja wykorzystania zdolności przepustowej;
- pierwszeństwo przewozu osób;
- ogłoszone plany transportowe lub zawarte umowy o świadczenie usług publicznych;
- obowiązek wykonywania przewozu nałożony przepisami ustawy Prawo przewozowe;
- umowy ramowe w zakresie przewozu rzeczy.

Konstrukcja przepisu art. 30 ust. 2 u.t.k. przesądza, że kwestia maksymalizacji wykorzystania zdolności przepustowej ma charakter nadrzędny w stosunku do pozostałych czynników, co widać wyraźnie w poniższej tablicy.

¹⁹ Szczegółowy opis procesu tworzenia rozkładu jazdy, zob.: A. Chwieduk, T. Dyr, *Projektowanie ruchu pociągów*, Wyższa Szkoła Inżynierska im. K. Pułaskiego w Radomiu, Radom 1992, w szczególności rozdział 4.

Tabela 2.²⁰ Źródło większej istotności postulatu wykorzystania przepustowości względem innych postulatów w trakcie konstrukcji rozkładu jazdy pociągów

Obecne brzmienie przepisu art. 30 ust. 2 u.t.k.	Teoretyczne brzmienie przepisu art. 30 ust. 2 u.t.k., zrównujące w trakcie tworzenia rozkładu jazdy postulat maksymalnego wykorzystania przepustowości z innymi postulatami
<p>Art. 30. 2. Zarządca przydziela trasy pociągów przewoźnikom kolejowym, zapewniając jak najlepsze wykorzystanie zdolności przepustowej oraz uwzględniając:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) pierwszeństwo przewozu osób, 2) ogłoszone plany transportowe lub zawarte umowy o świadczenie usług publicznych, 3) obowiązek wykonywania przewozu nałożony przepisami prawa przewozowego, 4) umowy ramowe w zakresie przewozu rzeczy. 	<p>Art. 30. 2. Zarządca przydziela trasy pociągów przewoźnikom kolejowym, uwzględniając:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) najlepsze wykorzystanie zdolności przepustowej, 2) pierwszeństwo przewozu osób, 3) ogłoszone plany transportowe lub zawarte umowy o świadczenie usług publicznych, 4) obowiązek wykonywania przewozu nałożony przepisami prawa przewozowego, 5) umowy ramowe w zakresie przewozu rzeczy.

Nadmienić w tym miejscu należy, na dodatkowe wzmocnienie postulatu maksymalizacji wykorzystania zdolności przepustowej, wynikające z zapisów rozporządzenia wykonawczego. W treści § 4 ust. 5 pkt 1 RWDKIK wskazano, że zarządca infrastruktury tworząc rozkład jazdy powinien kierować się zasadami określonymi w art. 30 ust. 2 u.t.k., maksymalizacją wykorzystania zdolności przepustowej, cyklicznością rozkładów jazdy oraz priorytetem dla tych pociągów, dla których założono większą liczbę dni kursowania. Widać zatem, że kwestia przepustowości została *explicite* wskazana w § 4 ust. 5 pkt 1 lit. b RWDKIK, choć poprzez odwołanie do u.t.k. zawiera się już niejako w § 4 ust. 5 pkt 1 lit. a RWDKIK.

Mając na uwadze bardzo dużą rolę, jaką ustawodawca przypisuje maksymalizacji wykorzystania zdolności przepustowej, konieczne jest w tym miejscu wyjaśnienie praktycznych konsekwencji takiej reguły.

Dla zobrazowania zależności pomiędzy wykorzystaniem przepustowości a prędkością jazdy poszczególnych pociągów posłużono się prostym przykładem odstępu²¹, zawierającego się pomiędzy dwoma posterunkami. Zostało to zobrazowane na poniższym rysunku.

²⁰ Źródło: Opracowanie własne.

²¹ *Vide*: zagadnienia wprowadzające na początku niniejszego wystąpienia.