

RYNEK KOLEJOWY
– PRAWNE I EKONOMICZNE
ASPEKTY FUNKCJONOWANIA

RYNEK KOLEJOWY

PRAWNE I EKONOMICZNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA

red. MIROSŁAW PAWEŁCZYK

STEFAN JARECKI, MICHAŁ BEIM, BARTOSZ MAZUR,
KATARZYNA WLAŻŁAK, MICHAŁ BĘDKOWSKI-KOZIÓŁ,
MARCIN KRAŚNIEWSKI, GRZEGORZ PILECKI,
KAROL KŁOSOWSKI, SEBASTIAN GAJEWSKI,
PRZEMYSŁAW KOWALIK, ALEKSANDRA BOGUSZ,
TOMASZ MIZIOCH, OCHIRSUREN BADRAL,
KRYSTYNA ŚWIDZIŃSKA, AGNIESZKA CHEŁMECKA

Warszawa 2017

Publikacja uwzględnia stan prawny po nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z dnia 16.11.2016 roku

© Polska Fundacja Prawa Konkurencji
i Regulacji Sektorowej Ius Publicum 2017

Projekt okładki

Marcin Kraśniewski, Mirosław Pawełczyk

Opracowanie redakcyjne

Marcin Kraśniewski

Recenzja

dr hab., prof. UŁ Monika Namysłowska,
dr hab., prof. UW Paweł Wajda

Skład i łamanie

Jolanta Straszewska

Korekta językowa

KORTEKST ul. Torfowa 5a/3 30-384 Kraków

Druk i oprawa

Mazowieckie Centrum Poligrafii
05-270 Marki, ul. Duża 1, www.c-p.com.pl

ISBN 978-83-946766-0-5

Wydawnictwo 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	13
Część I.	
PUBLICZNOPRAWNE ASPEKTY KSZTAŁTOWANIA RYNKU PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH	17
<i>dr Stefan Akira Jarecki</i>	
Pozakonkurencyjne mechanizmy motywujące na rynku pasażerskich przewozów kolejowych	19
<i>dr Michał Beim</i>	
Uwarunkowania prawne w zakresie konkurencji autobusów długodystansowych z koleją długodystansową i regionalną na przykładzie Niemiec	31
<i>dr Bartosz Mazur</i>	
Roszczenia i skargi wobec organizatorów kolejowego publicznego transportu zbiorowego ze strony operatorów przewozów kolejowych	47
<i>dr hab. Katarzyna Właźlak</i>	
Integracja transportu kolejowego z innymi środkami transportu w planach transportowych	75
Część II.	
WYBRANE PODMIOTY SEKTORA TRANSPORTU KOLEJOWEGO	91
<i>dr Michał Będkowski-Koziol</i>	
Agencja Kolejowa Unii Europejskiej w świetle regulacji Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/796 z 11 maja 2016 r.	93
<i>mgr Marcin Kraśniewski</i>	
Przewoźnik kolejowy – definicja w świetle ustawy o transporcie kolejowym	121
Część III.	
OCHRONA PRAW KONSUMENTÓW-PASAŻERÓW W SEKTORZE TRANSPORTU KOLEJOWEGO	139
<i>mgr Grzegorz Pilecki</i>	
Rzecznik Praw Pasażera Kolei – alternatywne metody pozasądowego rozwiązywania sporów jako nowy element ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym	141

Spis treści

mgr Karol Klosowski

Bezpprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym – wybrane problemy..... 157

dr Sebastian Gajewski

Prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej w ruchu kolejowym oraz ich ochrona 173

dr Przemysław Kowalik

Zasady konstrukcji taryf w kolejowych przewozach pasażerskich jako przyczyna naruszenia interesów pasażerów 189

Część IV.

TRANSPORT KOLEJOWY – WYBRANE ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNOPRAWNE I EKONOMICZNE 207

mgr Aleksandra Bogusz

Zrównoważony transport kolejowy w prawie Unii Europejskiej: wymiar środowiskowy 209

Tomasz Mizioch

Administracyjnoprawna analiza decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej..... 227

mgr Ochirsuren Badral

Oplata za dostęp do infrastruktury kolejowej 243

mgr Krystyna Joanna Świdzińska

Bariery i wyzwania transportu kolejowego 259

Agnieszka Chelmecka

Badanie zależności pomiędzy liczbą pasażerów w transporcie kolejowym a innymi czynnikami 277

Bibliografia kolejowa Fundacji Ius Publicum (2015–2016) 297

Redaktor i Autorzy..... 305

Szczegółowy spis treści

Wprowadzenie	13
Część I. PUBLICZNOPRAWNE ASPEKTY KSZTAŁTOWANIA RYNKU PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH	17
<i>dr Stefan Akira Jarecki</i>	
Pozakonkurencyjne mechanizmy motywujące na rynku pasażerskich przewozów kolejowych	19
1. Wprowadzenie	19
2. Konkurencja w pasażerskim transporcie kolejowym	20
3. Czwarty pakiet kolejowy	21
4. Osiągnięcie efektywności świadczenia usług w warunkach braku konkurencji ...	24
5. Podsumowanie	28
Streszczenie	29
Other than competitive efficiency incentives, Summary	30
Bibliografia	30
<i>dr Michał Beim</i>	
Uwarunkowania prawne w zakresie konkurencji autobusów długodystansowych z koleją długodystansową i regionalną na przykładzie Niemiec	31
1. Wprowadzenie	31
2. Sytuacja przed liberalizacją rynku	32
3. Próby otwarcia rynku – niska cena jako poprawa oferty	34
4. Próby otwarcia rynku – autobus jako <i>car-pooling</i>	35
5. Rynek dalekobieżnych przewozów autobusowych po liberalizacji	36
6. Konkurencja na rynku kolejowych połączeń dalekobieżnych w przeddzień liberalizacji przewozów autobusowych	39
7. Autobusy dalekobieżne a koleje regionalne	43
8. Podsumowanie	44
Streszczenie	44
Legal conditions of competition between the long-distance coaches and the long-distance trains and the regional trains on the example of Germany, Summary	45
Bibliografia	46

dr Bartosz Mazur

Roszczenia i skargi wobec organizatorów kolejowego publicznego transportu zbiorowego ze strony operatorów przewozów kolejowych	47
1. Uwagi wprowadzające	47
2. Ramy prawne organizacji transportu publicznego	49
3. Dozwolone formy organizacyjne transportu publicznego	50
4. Ogłoszenia organizatorów publicznego transportu zbiorowego jako narzędzie realizacji zwiększonej transparentności postępowania	51
5. Zaskarżalność innych czynności organizatorów	53
6. Opieszałość organizatorów i brak prawidłowości określenia czasokresu świadczenia usług	54
7. Konkretyzacja podstawy prawnej ogłoszenia	56
8. Straty operatorów jako przesłanka legitymacji wszczęcia postępowania skargowego	58
9. Skutki eliminacji wadliwych ogłoszeń organizatorów	59
10. Organizacja transportu kolejowego w świetle orzeczeń sądów powszechnych	61
11. Użyteczność publiczna jako przymiot przewozów	62
12. Gospodarczy charakter działalności wobec znamion użyteczności publicznej przewozów	63
13. Strategia cenowa operatora w świetle orzecznictwa	65
14. Bierność organizatorów transportu kolejowego	66
15. Zmiana stosunków prawnych umowy zawartej w trybie przetargowym	70
16. Wnioski	71
Streszczenie	73
Claims and complaints towards public railway transport authority bodies from railway operator companies, Summary	74
Bibliografia	74

dr hab. Katarzyna Włażlak

Integracja transportu kolejowego z innymi środkami transportu w planach transportowych	75
1. Wpływ koncepcji zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego na konstrukcję integracji transportu kolejowego z innymi środkami transportu	75
2. Podmioty planujące	79
3. Natura prawna planów transportowych	80
4. Zakres przedmiotowy planów transportowych	82
5. Procedura planistyczna	85
6. Konkluzja	86
Streszczenie	87
The integration of railway transport in transport plans, Summary	88
Bibliografia	88

Część II. WYBRANE PODMIOTY SEKTORA TRANSPORTU KOLEJOWEGO.. 91

dr Michał Będkowski-Kozioł

Agencja Kolejowa Unii Europejskiej w świetle regulacji Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/796 z 11 maja 2016 r.	93
1. Wprowadzenie	93
2. Przesłanki reformy zadań i kompetencji Agencji	95
3. Nowa struktura Agencji	97

4. Zadania i kompetencje Agencji	99
4.1. Wydawanie certyfikatów i zezwoleń	99
4.2. Badanie krajowych przepisów z zakresu interoperacyjności i bezpieczeństwa kolei	103
4.3. Monitorowanie krajowych organów ds. bezpieczeństwa oraz notyfikowanych jednostek oceniających zgodność	105
4.4. Wydawanie zaleceń i opinii	109
4.5. Prowadzenie rejestrów oraz gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji	111
4.6. Organizowanie „sieci” organów właściwych w sprawach bezpieczeństwa i interoperacyjności	113
4.7. Pozostałe zadania i kompetencje Agencji	115
5. Podsumowanie	116
Streszczenie	116
European Union Agency for Railways in the light of the provisions of the regulation (EU) 2016/796 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016, Summary	117
Bibliografia	117

mgr Marcin Kraśniewski

Przewoźnik kolejowy – definicja w świetle ustawy o transporcie kolejowym	121
1. Uwagi ogólne	121
2. Przedsiębiorca	124
3. Przewozy kolejowe	125
4. Usługa trakcyjna	128
5. Podmiot wykonujący przewozy na infrastrukturze kolei wąskotorowej	129
6. Licencja kolejowa	130
7. Przewoźnik kolejowy w świetle niemieckiej ogólnej ustawy o kolei żelaznej	134
Streszczenie	136
The concept of rail carrier in the Polish Law, Summary	136
Bibliografia	136

Część III. OCHRONA PRAW KONSUMENTÓW-PASAŻERÓW W SEKTORZE TRANSPORTU KOLEJOWEGO	139
---	------------

mgr Grzegorz Pilecki

Rzecznik Praw Pasażera Kolei – alternatywne metody pozasądowego rozwiązywania sporów jako nowy element ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym	141
1. Pozycja pasażera w świetle dotychczas obowiązujących regulacji prawnych	141
2. Pojęcie <i>alternative dispute resolution</i> (ADR) i geneza wprowadzenia instytucji Rzecznika	144
3. Umocowanie w systemie prawnym i organizacja instytucji Rzecznika	146
4. Ogólne zasady postępowania w sprawach pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich	148
5. Zakres spraw i tryb postępowania w sprawach pozasądowego rozwiązywania sporów pasażerskich	150
6. Korzyści dla pasażerów w związku z poddaniem sporu pod postępowanie przed Rzecznikiem	152
Streszczenie	155

Rail passenger adviser – alternative methods of out-of-court dispute resolution as a new constituent protecting passengers' rights in rail transport, Summary	156
Bibliografia	156

mgr Karol Klosowski

Bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym – wybrane problemy	157
1. Wprowadzenie	157
2. Konstrukcja prawna ochrony zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym	158
3. Bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów a bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów – podobieństwa i różnice ..	161
4. Sankcje administracyjne w przypadku stwierdzenia naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym	167
5. Podsumowanie	170
Streszczenie	171
Unlawful practices infringing collective interests of rail passengers – selected issues, Summary	171
Bibliografia	172

dr Sebastian Gajewski

Prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej w ruchu kolejowym oraz ich ochrona	173
1. Wprowadzenie	173
2. Zasada powszechnego, niedyskryminacyjnego dostępu do usług pasażerskich w ruchu kolejowym	174
3. Prawo do przewozu	176
4. Prawo dostępu	179
5. Prawo do informacji	180
6. Prawo do pomocy	181
7. Ochrona praw osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej w ruchu kolejowym	183
8. Podsumowanie	186
Streszczenie	186
Rights of disabled persons and persons with reduced mobility in rail traffic and their protection, Summary	187
Bibliografia	188

dr Przemysław Kowalik

Zasady konstrukcji taryf w kolejowych przewozach pasażerskich jako przyczyna naruszenia interesów pasażerów	189
1. Wprowadzenie	189
2. Zasady konstrukcji taryf przewozowych istotne z punktu widzenia pasażera	190
3. Zgodność taryf pasażerskich polskich przewoźników kolejowych z założeniami poprawnej konstrukcji taryf	193
4. Przykłady niedopełnienia obowiązku informowania o najtańszych przejazdach ..	195
5. Propozycje zmian w zasadach konstrukcji taryf	199
6. Podsumowanie	203

Streszczenie	204
Rules of fare construction in railway passenger transportation as a reason of violating passengers' interests, Summary	205
Bibliografia	205
Część IV. TRANSPORT KOLEJOWY – WYBRANE ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNOPRAWNE I EKONOMICZNE	207
<i>mgr Aleksandra Bogusz</i>	
Zrównoważony transport kolejowy w prawie Unii Europejskiej: wymiar środowiskowy	209
1. Wprowadzenie	209
2. Globalna koncepcja zrównoważonego rozwoju	210
3. Miejsce zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej	213
4. Zrównoważony transport	214
5. Kolej jako środek transportu przyjazny środowisku	216
6. Transport kolejowy a zagrożenia środowiskowe	219
7. Podsumowanie	223
Streszczenie	224
Sustainable railway transport in European Union's law: environmental aspect, Summary	224
Bibliografia	225
<i>Tomasz Mizioch</i>	
Administracyjnoprawna analiza decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej	227
1. Wprowadzenie	227
2. Podmioty oraz przedmiot decyzji Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej	229
3. Charakterystyka postępowania zmierzającego do wydania przez Prezesa UTK decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej	233
4. Charakter decyzji Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej	236
5. Skutki decyzji Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej	237
6. Podsumowanie	239
Streszczenie	240
An administrative law analysis of the President of the Office of Rail Transport decision regarding the allocation of the capacity, Summary	240
Bibliografia	241
<i>mgr Ochirsuren Badral</i>	
Oplata za dostęp do infrastruktury kolejowej	243
1. Wprowadzenie	243
2. Uwagi wstępne	244
3. Rodzaje opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej	245
4. Zarządca infrastruktury	247
5. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	248
6. Podwyższanie opłat i ulgi w opłacie	248
7. System opłat na głównych liniach europejskich	249
8. Zmiany w ustawie o transporcie kolejowym	251

Szczegółowy spis treści

9. Postulaty zmian dotyczące stawek dostępu do infrastruktury kolejowej	252
10. Podsumowanie	254
Streszczenie	256
Railway access charges, Summary	256
Bibliografia	256
<i>mgr Krystyna Joanna Świdzińska</i>	
Bariery i wyzwania transportu kolejowego	259
Streszczenie	272
Barriers and challenges of rail transport, Summary	272
Bibliografia	273
<i>Agnieszka Chelmecka</i>	
Badanie zależności pomiędzy liczbą pasażerów w transporcie kolejowym a innymi czynnikami	277
1. Wprowadzenie	277
2. Transport kolejowy w Polsce	278
3. Analiza badawcza	279
4. Wyznaczenie modelu ekonometrycznego	281
5. Model po weryfikacji	287
6. Weryfikacja wcześniej postawionych hipotez	288
7. Dalsza część analizy – determinanty konkurencyjności na kolejowym rynku przewozów pasażerskich	288
8. Jakość usług i jej wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw	289
9. Preferencje podróżnych na rynku przewozów kolejowych	290
10. Podsumowanie	295
Streszczenie	295
Investigation the relationship between the number of passengers in rail and other factors, Summary	296
Bibliografia	296
Bibliografia kolejowa Fundacji Ius Publicum (2015–2016)	297
Redaktor i Autorzy	305

Wprowadzenie

Współczesny transport jest jednym z kluczowych obszarów aktywności zarówno życiowej jak i społecznej człowieka. Transport kolejowy stanowi jeden z najistotniejszych środków lokomocji zarówno dla szeroko rozumianego przesyłu dóbr i usług, jak i dla konsumentów-pasażerów. Tak więc regulacja prawna sektora transportu kolejowego stanowi ważne pole badawcze zarówno dla sfery prawnej, ale również ekonomii i nauk technicznych. Podkreślenia wymaga, że w sektorze transportu kolejowego zachodzą obecnie poważne zmiany, wywołane nowymi uwarunkowaniami prawnymi w zakresie regulacji rozumianej jako funkcja współczesnego państwa wobec gospodarki, konkurencji, a także ochrony praw konsumentów-pasażerów.

Podjęmowane działania prawodawcze zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym zmierzają do otwarcia rynku kolejowego na konkurencję, utworzenia jednolitego obszaru kolejowego, a także podniesienia jego efektywności, poprawy jakości świadczonych usług oraz eliminację barier i różnic technicznych w systemach kolejowych poszczególnych państw członkowskich. Ważna jest również poprawa stanu świadczonych usług przewozowych konsumentom-pasażerom oraz ochrona ich praw w tym sektorze. Nie można jednak zapominać o regulacyjnej funkcji państwa wobec gospodarki. Obecnie zauważalny jest naturalny trend do zmniejszania się znaczenia mechanizmów gospodarki wolnorynkowej na rzecz silniejszej pozycji państwa, co w dużej mierze wynika z przyczyn geopolitycznych, a w szczególności z dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa w poszczególnych sektorach infrastrukturalnych.

Oddana do Państwa rąk książka pt. „Transport kolejowy – regulacja, konkurencja, ochrona konsumentów” stanowi różnorodne i wieloaspektowe ujęcie zagadnienia regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem sektora transportu kolejowego w Polsce i Unii Europejskiej. Niniejsza publikacja stanowi zbiór opracowań ukazujących w sposób kompleksowy zagadnienia związane z regulacją, konkurencją oraz ochroną konsumentów-pasażerów w polskim i unijnym prawie kolejowym. Ponadto, w monografii znajdują się fragmenty dotyczące zagadnień ekonomicznych związanych ze świadczeniem kolejowych usług przywozowych.

Przedstawiony obraz zmian obejmuje również analizę zmian prawnych wprowadzanych w ramach IV-go pakietu kolejowego oraz nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z listopada 2016 roku.

Niniejsza monografia stanowi kontynuację tematyki będącej przedmiotem obrad prowadzonych podczas III. Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Konsument na rynku kolejowych przewozów pasażerskich”, która odbyła się 25 maja 2016 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Konferencja została zorganizowana przez Polską Fundację Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej IUS PUBLICUM, Katedrę Europejskiego Prawa Gospodarczego, Katedrę Prawa Gospodarczego Publicznego oraz Naukowe Koło Prawa Energetycznego i Innych Sektorów Infrastrukturalnych działające na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, a także Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego. Partnerem Konferencji był Instytut Prawa Gospodarczego Sp. z o.o. Szczególne podziękowania składam Pani prof. dr hab. Marii Królikowskiej-Olczak za zaangażowanie, wkład i koordynację merytoryczną, w organizację Konferencji. Organizacja Konferencji oraz dbałość, by jej przebieg spełniał najwyższe organizacyjne standardy to zasługa mgr. Marcina Kraśniewskiego. Moderatorami dyskusji byli prof. dr hab. Maria Królikowska-Olczak, dr Jan Walulik, dr hab. Agata Jurkowska-Gomułka, dr hab. Monika Namysłowska oraz mgr Marcin Kraśniewski. Wszystkim tym osobom, Autorom wygłoszonych referatów, a także uczestnikom dyskusji chcę gorąco podziękować za interesujące wnioski i postulaty. Referaty i debaty z III. Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Konsument na rynku kolejowych przewozów pasażerskich”¹ leżą u podstaw idei wydania niniejszej publikacji.

W celu uzyskania możliwie najpełniejszego obrazu zachodzących przemian na rynku kolejowym, do udziału w publikacji zaproszeni zostali eksperci: przedstawiciele nauki prawa, przedstawiciele organów administracji publicznej (w szczególności Urzędu Transportu Kolejowego), przedsiębiorstw kolejowych, praktyki prawniczej oraz szeroko rozumianej branży kolejowej. Ponadto, udział w niniejszym projekcie wzięli również studenci i doktoranci szczególnie zainteresowani funkcjonowaniem sektora transportu kolejowego w Polsce i Unii Europejskiej. Chciałbym wyrazić mocne przekonanie, że dzięki takiemu gremium, naukowe ujęcie problemów prawnych wzbogacone o aspekty praktyczne i ekonomiczne zyskało nowy wymiar, umożliwiając lepsze zrozumienie zmian zachodzących w sektorze transportu kolejowego.

¹ Szczegółowe sprawozdanie z III. edycji konferencji pt. „Konsument na rynku kolejowych przewozów pasażerskich” – autorstwa mgr. Marcina Kraśniewskiego – zostało opublikowane w nr 1(6)/2017 „internetowego Kwartalnika Antymonopolowego i Regulacyjnego”. Z kolej sprawozdanie w języku angielskim zostało opublikowane w nr 9(14)/2016 „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies”.

Oddana do rąk Czytelników książka pt. „Transport kolejowy – konkurencja, regulacja, ochrona konsumentów” składa się z czterech części o następujących tytułach: Część I. *Publicznoprawne aspekty kształtowania rynku przewozów kolejowych*; Część II. *Wybrane podmioty sektora transportu kolejowego*; Część III. *Ochrona praw konsumentów-pasażerów w sektorze transportu kolejowego*; Część IV. *Transport kolejowy – wybrane zagadnienia administracyjnoprawne i ekonomiczne*.

Mam nadzieję, że niniejsza monografia okaże się ważnym źródłem wiedzy o zmianach zachodzących w sektorze transportu kolejowego zarówno dla szerokiego grona przedstawicieli nauki, administracji oraz biznesu, jak i studentów oraz doktorantów, a ponadto stanie się przyczynkiem do prowadzenia dalszych badań naukowych w tym zakresie. Jednocześnie żywię nadzieję, że publikacja będzie inspiracją, a także pomocą, dla organizacji kolejnej edycji „Konsument na rynku kolejowych przewozów pasażerskich”.

prof. UŚ dr hab. Mirosław Pawełczyk

Warszawa, styczeń 2017 r.

Część I
PUBLICZNOPRAWNE ASPEKTY
KSZTAŁTOWANIA RYNKU
PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH

dr Stefan Akira Jarecki

Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania

Pozakonkurencyjne mechanizmy motywujące na rynku pasażerskich przewozów kolejowych

1. Wprowadzenie

Zasadniczym celem działań prawodawcy unijnego dotyczących pasażerskich przewozów kolejowych jest zwiększenie udziału kolei w przewozach jako środka transportu przyjaznego środowisku, a także dostarczenie społeczeństwu powszechnie dostępnych, masowych, cechujących się wysoką jakością i bezpieczeństwem usług publicznych w zakresie przewozów kolejowych. Oba cele są ze sobą ściśle związane. Poprawa jakości usług ma bowiem zachęcać nowych klientów do korzystania z transportu kolejowego. Zasadniczo osiągnięciu tych celów ma służyć wprowadzenie konkurencji w obszarze działalności polegającej na wykonywaniu pasażerskich przewozów kolejowych. Komisja Europejska przestrzega konkurencję jako najskuteczniejszy mechanizm chroniący konsumentów, gwarantujący zapewnienie społeczeństwu usług wysokiej jakości w możliwie niskiej cenie. Niemniej jednak, zapewne jeszcze bardzo długo znaczna część usług pasażerskiego transportu kolejowego będzie świadczona w warunkach całkowitego braku konkurencji. Mając świadomość tego stanu rzeczy, w odniesieniu do tych usług, Komisja zdecydowała się wprowadzić inne rozwiązanie pozwalające osiągnąć założone przez nią cele. Tym rozwiązaniem są tzw. bodźce motywacyjne, wymuszające poprawę efektywności operatorów¹. Położenie większego nacisku na efektywność świadczenia usług jest jednym z głównych celów Komisji. Jednocześnie przyjmowane w tym zakresie rozwiązania są przedmiotem krytyki państw członkowskich oraz krajowych organów odpowiedzialnych za organizację usług przewozowych. Dzieje się tak, ponieważ pierwotnie regulacje unijne dotyczące świadczenia usług publicznych (w każdym sektorze) nie przewidywały tego

¹ Zob. podobnie J. L. Buendía Sierra, M. Muñoz de Juan, *Some Legal Reflections on the Almunia Package*, „European State Aid Law Quarterly” 2012, nr 2, s. 77.

typu mechanizmów², zatem stanowią one dużą nowość. Ponadto, odpowiednie skonstruowanie bodźców motywacyjnych dostosowanych do specyfiki konkretnego przypadku nie jest zadaniem łatwym. Celem artykułu jest przybliżenie tego zagadnienia.

2. Konkurencja w pasażerskim transporcie kolejowym

W sektorze transportu kolejowego wyróżnia się dwa zasadnicze modele konkurencji, tzw. model konkurencji na rynku (*competition in the market*) oraz tzw. model konkurencji o rynek (*competition for the market*). Pod pojęciem modelu konkurencji na rynku rozumie się sytuację, w której poszczególne przedsiębiorstwa kolejowe konkurują między sobą w zakresie świadczonych usług przewozowych o pasażerów w przewozach osób oraz o nadawców ładunków w przewozach towarów. Model konkurencji o rynek to z kolei system organizacji rynku transportu kolejowego, w którym konkurencja pojawia się na etapie wyboru przedsiębiorstw świadczących usługi przewozowe, lecz nie występuje na etapie ich świadczenia. W tym modelu władze publiczne wybierają na określony czas przedsiębiorstwa świadczące usługi na danym obszarze w drodze konkurencyjnej i niedyskryminacyjnej procedurze (zazwyczaj w drodze przetargu). Na etapie świadczenia usług przewozowych konkurencja między przedsiębiorstwami świadczącymi usługi jest jednak wyłączona. Przedsiębiorstwa kolejowe wybrane do realizacji usług otrzymują *de facto* monopol na przewozy na wskazanym obszarze w ściśle określonym przedziale czasu³.

Rynek pasażerskiego transportu kolejowego, w odróżnieniu od rynku towarowego transportu kolejowego, cechuje się nierentownością przeważającej części przewozów. Nierentowne przewozy są realizowane na podstawie umów o świadczenie usług publicznych, przewidujących przekazywanie operatorom świadczącym usługi przewozowe stosownych rekompensat. Biorąc powyższe pod uwagę, model konkurencji na rynku może funkcjonować jedynie w ograniczonym zakresie. Znajdzie on zastosowanie w odniesieniu do przewozów komercyjnych (przynoszących zyski). Rekompensowanie przez władze publiczne kosztów kilku bezpośrednio konkurujących ze sobą na etapie realizacji usług przewoźników prowadziłoby bowiem do zwiększenia kosztów ponoszonych przez każdego z nich, a w konsekwencji do wzrostu wysokości rekompensat wypłacanych przez władze publiczne, nie wiążąc się przy tym z powstaniem żadnych korzyści. W tym obszarze modelem właściwym do wprowadzania konkurencji w zakresie działalności

² A. Sinnavee, *What's New in SGEI in 2012? – An Overview of the Commissions' SGEI Package*, „European State Aid Law Quarterly” 2012, nr 2, s. 360.

³ M. Antonowicz, *Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr (1)19, s. 40; OECD, *Structural Reform in the Rail Industry* 2005, s. 8.

polegającej na wykonywaniu pasażerskich przewozów kolejowych jest model konkurencji o rynek. Oznacza to, że podstawowym sposobem wprowadzenia presji konkurencyjnej na rynku pasażerskich przewozów kolejowych, służącej realizacji celów polityki UE w dziedzinie transportu, jest obowiązek wyboru operatorów realizujących usługi przewozowe z zastosowaniem procedur konkurencyjnych (*de facto* przetargów). Istnieje zatem ścisła korelacja pomiędzy celami unijnej polityki transportowej a przetargowym trybem wyboru operatorów.

3. Czwarty pakiet kolejowy

Od czasów przyjęcia dyrektywy Rady nr 91/440/EWG z 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych⁴ prawodawca unijny z niesamowitą wręcz konsekwencją dąży do wprowadzenia prokonkurencyjnych mechanizmów w transporcie kolejowym. Rozwiązania te są przyjmowane w ramach kolejnych tzw. pakietów kolejowych. Ostateczny kształt tych pakietów jest zawsze wypadkową celów Komisji Europejskiej, które można określić jako cele Unii jako całości (co nie oznacza, że w istocie zawsze są to cele leżące w interesie Unii, a nie jej poszczególnych państw członkowskich), oraz partykularnych interesów poszczególnych państw członkowskich. W związku z tym przyjęte regulacje prawne są zazwyczaj znacznie bardziej zachowawcze niż propozycje zmian przedstawiane przez Komisję Europejską. Konsekwencja prawodawcy unijnego przejawia się w tym, że w większości przypadków, po kilku latach, ponownie powraca on do pierwotnych propozycji, stopniowo osiągając (nawet jeśli proces ten jest bardzo rozciągnięty w czasie) założone już na początku cele. Taki charakter mają obecnie kończące się prace nad tzw. czwartym pakietem kolejowym. Kluczowym elementem tego pakietu jest dalsze wdrożenie konkurencji w segmencie pasażerskich przewozów kolejowych. Jak zostało to powyżej wskazane, w tym segmencie rynku transportu kolejowego konkurencja może funkcjonować przede wszystkim jako tzw. konkurencja o rynek. A zatem – zasadniczym celem prawodawcy unijnego w przypadku tego pakietu kolejowego było wprowadzenie jak najszerszego obowiązku wyboru operatorów pasażerskich przewozów kolejowych w drodze konkurencyjnej procedury przetargowej. Wiązało się z tym w prosty sposób znaczące ograniczenie możliwości bezpośredniego (tj. z pominięciem procedury konkurencyjnej) powierzania operatorom świadczenia usług pasażerskich przewozów kolejowych.

Tak jak miało to miejsce w przeszłości, w wyniku osiągnięcia swoistego rodzaju kompromisu pomiędzy celami Komisji Europejskiej i interesami narodowymi ostatecznie zaakceptowane rozwiązania są mniej ambitne niż te proponowane przez Komisję. Pierwotna propozycja Komisji Europejskiej przewidywała uchyle-

⁴ Dz.Urz. WE 1991 L 237/25, polskie wydanie specjalne: rozdział 7, t. 1, s. 341–344.

nie art. 5 ust. 6 rozporządzenia nr 1370/2007⁵, dającego możliwość nieograniczonego bezpośredniego powierzania świadczenia usług w transporcie kolejowym i zastąpienie go przepisem o następującej treści: „właściwe organy mogą zdecydować, że w celu zwiększenia konkurencji między przedsiębiorstwami kolejowymi zamówienia prowadzące do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowego pasażerskiego transportu publicznego, obejmujące części tej samej sieci lub pakietu tras, są udzielane różnym przedsiębiorstwom kolejowym. W tym celu przed rozpoczęciem procedury przetargowej właściwe organy mogą podjąć decyzję o ograniczeniu liczby zamówień prowadzących do zawarcia umów, które są przyznawane temu samemu przedsiębiorstwu kolejowemu”. Zgodnie z propozycją Komisji, bezpośrednie powierzanie świadczenia usług mogło mieć miejsce jedynie w przypadku samodzielnego świadczenia usług przez ich organizatora, powierzenia świadczenia usług tzw. podmiotowi wewnętrznemu⁶ (przy czym możliwość ta dotyczyła tylko organu lokalnego i nie miała zastosowania do obszaru całego kraju), usług o niewielkim wymiarze i zakresie⁷ oraz tzw. środków nadzwyczajnych⁸. W ostatecznie zaakceptowanej wersji zmiany rozporządzenia nr 1370/2007 wprowadzono nowe wyjątki od obowiązku stosowania konkurencyjnej procedury wyboru operatora, a te już przewidziane rozszerzono⁹. Zgodnie z ostateczną wersją zmian, o ile nie zabrania tego prawo krajowe, w przypadku umów o świadczenie usług publicznych powierzonych na podstawie procedury konkurencyjnej właściwy organ może zdecydować o tymczasowym bezpośrednim powierzeniu nowych umów o świadczenie usług publicznych, jeśli uzna, że jest to uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami. Takie

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370 z 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz.Urz. UE 2007 L 315/1. Zgodnie z art. 5 ust. 6 tego rozporządzenia, o ile nie zakazuje tego prawo krajowe, właściwe organy mogą podjąć decyzję o bezpośrednim powierzeniu świadczenia usług publicznych w zakresie transportu kolejowego z wyjątkiem innych rodzajów transportu szynowego, takich jak metro lub tramwaje.

⁶ Podmiotowi znajdującemu się pod kontrolą organizatora usług analogiczną do kontroli, jaką sprawuje on nad własnymi służbami i co do zasady wykonującemu swoją działalność na jego rzecz.

⁷ Zgodnie z propozycją Komisji, o ile nie zabraniało tego prawo krajowe, właściwe organy miały mieć możliwość bezpośredniego powierzenia usług transportu kolejowego, których średnia wartość roczna szacowana była na mniej niż 5 000 000 euro lub które dotyczyły świadczenia usług w wymiarze mniejszym niż 150 000 kilometrów.

⁸ Środki te mogą zostać zastosowane w przypadku zakłócenia w świadczeniu usług lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji.

⁹ Na przykład, zwiększając wartości umożliwiające bezpośrednie powierzenie świadczenia usług z pierwotnie przewidzianych 5 000 000 euro do 7 500 000 euro oraz z 150 000 kilometrów do 500 000 kilometrów.

wyjatkowe okoliczności obejmują sytuację, w której właściwy organ lub inne właściwe organy prowadzą już kilka konkurencyjnych procedur przetargowych, co mogłoby mieć wpływ na liczbę i jakość ofert, gdyby dokonać wyboru operatora w procedurze konkurencyjnej (a nie bezpośrednio), a także sytuacje, w których niezbędne jest wprowadzenie zmian w jednej lub kilku umowach o świadczenie usług publicznych w celu optymalizacji świadczenia usług. Ponadto, o ile nie zabrania tego prawo krajowe, właściwe organy mogą zdecydować o bezpośrednim powierzeniu świadczenia usług publicznych, jeżeli uważają, że takie działanie jest uzasadnione istotnymi cechami strukturalnymi i geograficznymi danego rynku i sieci (w szczególności ich wielkością, charakterystyką popytu, złożonością sieci, jej technicznym i geograficznym odizolowaniem) oraz o ile takie rozwiązanie skutkuje poprawą jakości usług lub ich efektywności kosztowej w stosunku do poprzedniej umowy o świadczenie usług publicznych.

Dodatkowo prawodawca unijny przewidział długie okresy przejściowe. Zgodnie z ostatecznie zaakceptowaną wersją rozporządzenia, dotychczasowy art. 5 ust. 6 rozporządzenia nr 1370/2007, przewidujący nieograniczoną możliwość bezpośredniego powierzania świadczenia usług publicznych w zakresie transportu kolejowego, ma obowiązywać przez 6 lat od wejścia w życie zmienionej wersji rozporządzenia. Umowy powierzone na podstawie tego przepisu pomiędzy 3.12.2019 r. a upływem wskazanego sześcioletniego okresu nie powinny obowiązywać dłużej niż przez 10 lat. Zmieniona wersja rozporządzenia wejdzie w życie w 12 miesięcy po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym UE. Przewidywany termin publikacji nowelizacji rozporządzenia to grudzień 2016 roku. A zatem zmieniona wersja rozporządzenia powinna zacząć obowiązywać w grudniu 2017 roku. W takim przypadku dotychczasowa nieograniczona możliwość bezpośredniego powierzania umów o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym będzie istnieć do grudnia 2023 r., a umowy powierzone z wykorzystaniem tej możliwości będą mogły obowiązywać do grudnia 2033 roku.

Oznacza to, że jeszcze długo będzie możliwe bezpośrednio powierzenie świadczenia usług publicznych w pasażerskim transporcie kolejowym na dotychczasowych zasadach (tj. bez żadnych ograniczeń). Umowy powierzone w ten sposób będą mogły obowiązywać co najmniej aż do 2033 roku. Ponadto, rozporządzenie nr 1370/2007, po zmianach, wciąż będzie przewidywać wiele wyjątków od obowiązku stosowania konkurencyjnej procedury wyboru operatora świadczącego usługi publiczne. Bezpośrednie powierzania świadczenia usług będzie zatem w dalszym ciągu często stosowane.

4. Osiągnięcie efektywności świadczenia usług w warunkach braku konkurencji

Prawodawca unijny od samego początku, tj. przyjmując rozporządzenie nr 1370/2007 w 2007 r., zdawał sobie sprawę z tego, że wielu operatorów realizujących usługi pasażerskich przewozów kolejowych nie zostanie wybranych w drodze jakiegokolwiek procedury konkurencyjnej. Po wejściu w życie zmian w tym rozporządzeniu, pomimo rezygnacji z nieograniczonej możliwości bezpośrednio powierzania umów o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym, sytuacja ta nie ulegnie tak daleko idącej zmianie, jak można było tego pierwotnie oczekiwać. W związku z tym, przyjmując rozporządzenie nr 1370/2007, prawodawca unijny zdecydował się wprowadzić rozwiązania przynajmniej do pewnego stopnia zapewniające osiągnięcie tych samych efektów w odniesieniu do umów powierzonych operatorom bezpośrednio co w przypadku konkurencyjnego wyboru operatorów. Innymi słowy, prawodawca unijny zdecydował się wprowadzić rozwiązania, w jakimś sensie, substytuujące presję konkurencyjną w sytuacji, gdy umowa o świadczenie usług publicznych została powierzona bezpośrednio (z wyłączeniem jakiegokolwiek konkurencji).

Obowiązek stosowania bodźców motywacyjnych istnieje od momentu przyjęcia rozporządzenia nr 1370/2007. Obecna nowelizacja tego rozporządzenia nie wprowadza w tym zakresie żadnych zmian. Można by zatem uznać, że obecnie toczące się procesy nie mają znaczenia w kontekście omawianego zagadnienia. Należy jednak spodziewać się, że dążenie Komisji Europejskiej do wprowadzenia większej konkurencji w zakresie działalności polegającej na świadczeniu usług publicznych w kolejowym transporcie pasażerskim (które legło u podstaw zmiany rozporządzenia nr 1370/2007) będzie skutkowało bardziej restrykcyjnym podejściem do bezpośredniego powierzania realizacji przewozów, w tym bardziej konsekwentnym egzekwowaniem obowiązku stosowania bodźców motywacyjnych.

Rozwiązania w zakresie bodźców motywacyjnych w jakimś sensie są wzorowane na konstrukcji zastosowanej przez Trybunał Sprawiedliwości UE w orzeczeniu w sprawie Altmark¹⁰. W orzeczeniu tym Trybunał określił, oparty na czterech kryteriach, mechanizm oceny rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych pod kątem występowania pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE¹¹. Zgodnie z czwartym kryterium orzeczenia w sprawie Altmark, w przypadku gdy przedsiębiorstwo świadczące usługi publiczne nie zostało wy-

¹⁰ Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH, Zb. Orz. 2003, s. I-7747.

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE 2012 C 326/47.

brane w drodze procedury udzielania zamówień publicznych, która pozwoliłaby na wybór oferenta świadczącego te usługi po najniższym koszcie dla społeczeństwa, poziom rekompensaty powinien zostać określony na podstawie analizy kosztów, jakie ponosiłyby typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwa, dysponujące odpowiednimi środkami do wypełniania powierzonych im zadań przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku. Kryterium to zawiera dwa alternatywne rozwiązania, których zastosowanie ma przynieść taki sam efekt (wybór operatora z zastosowaniem odpowiedniej procedury udzielania zamówień publicznych lub określenie wysokości rekompensaty w drodze stosownej analizy) – ma zapewnić, że rekompensata obliczona zgodnie z metodą określoną w trzecim kryterium orzeczenia w sprawie Altmark (przychody pomniejszone o koszty plus rozsądny zysk) będzie pokrywać koszty ponoszone przez efektywne przedsiębiorstwo (świadczące usługi po najniższym koszcie dla społeczeństwa). Podobnie w rozporządzeniu nr 1370/2007 określono dodatkowe wymogi w stosunku do metody rekompensowania kosztów świadczenia usług, których realizacja została powierzona operatorowi bezpośrednio. Metoda taka musi być nie tylko zgodna z przepisami zasadniczej części rozporządzenia, jak ma to miejsce w przypadku umów powierzonych z zastosowaniem procedury konkurencyjnej, lecz także z załącznikiem do rozporządzenia. W pkt. 27 preambuły do rozporządzenia nr 1370/2007 wskazano, że w przypadku gdy właściwe organy planują powierzenie umowy o świadczenie usług publicznych z pominięciem procedury przetargowej, powinny one również przestrzegać szczegółowych zasad, zapewniających, że kwota rekompensaty będzie odpowiednia i będzie odzwierciedlała starania o efektywność i jakość usług. Pkt 7 załącznika do rozporządzenia nr 1370/2007 wymaga, aby metoda rekompensowania promowała utrzymanie lub rozwój systemu skutecznego zarządzania podmiotu świadczącego usługi publiczne, który to system może zostać poddany obiektywnej ocenie, oraz usług transportu pasażerskiego odpowiednio wysokiej jakości. Organizatorzy usług powinni zatem – za pomocą odpowiedniej metody rekompensowania – zachęcać usługodawców do podnoszenia wydajności (efektywności) poprzez świadczenie usług na wymaganym poziomie i o wymaganej jakości, przy wykorzystaniu jak najmniejszych zasobów. Rozporządzenie nr 1370/2007 pozostawia organizatorom dużą swobodę w tym zakresie, niemniej jednak metoda rekompensowania kosztów świadczenia usługi musi zostać ustalona w taki sposób, aby zapewniała z biegiem czasu przynajmniej pewną poprawę wydajności.

Choć omawiane rozwiązania rozporządzenia nr 1370/2007 są, bez wątpienia, inspirowane orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Altmark, to bodźce motywacyjne, o których mowa w pkt. 7 załącznika do tego rozporządzenia, nie stanowią testu efektywności w restrykcyjnym rozumieniu

czwartego kryterium tego orzeczenia¹². W odróżnieniu od czwartego kryterium orzeczenia w sprawie Altmark, pkt 7 załącznika do rozporządzenia nie wymaga, aby do świadczenia usług został wybrany najbardziej efektywny operator. Rozporządzenie przesądza jedynie o tym, że organizatorzy usług mają obowiązek zawrzeć w umowie o świadczenie usług publicznych bodźce promujące poprawę efektywności (a nie zapewniające optymalną efektywność operatora). Badając poprawność zastosowanych w konkretnym przypadku rozwiązań, Komisja nie byłaby zatem w stanie ocenić efektywności operatora, a jedynie zweryfikować, czy bodźce motywacyjne stanowią element mechanizmu rekompensaty. W tym kontekście rozporządzenie pozostawia duże pole manewru organizatorom, którzy mają swobodę w projektowaniu i określaniu skali bodźców motywacyjnych. Ważne jest, aby stosowny mechanizm był określony w umowie o świadczenie usług publicznych oraz aby opierał się na wymiernych i obiektywnych kryteriach¹³.

Jak wskazuje Komisja Europejska, biorąc pod uwagę trudności w realizacji celów w zakresie wydajności, premiowanie poprawy wyników powinno być proporcjonalne i mieścić się w rozsądnych granicach. Spełnienie tego warunku można na przykład zapewnić poprzez zrównoważony podział wszelkich korzyści związanych z poprawą wyników w zakresie wydajności między podmiotem świadczącym usługi publiczne, organami publicznymi lub użytkownikami. W każdym przypadku należy ustanowić mechanizm zapewniający, że przedsiębiorstwo nie będzie mogło zachować dla siebie wyższych niż oczekiwane korzyści związanych ze zwiększeniem wydajności. Ponadto, parametry takich systemów muszą zostać w pełni i szczegółowo określone w umowie o świadczenie usług publicznych. Jednocześnie stosowanie bodźców motywacyjnych nie powinno stanowić przeszkody w świadczeniu usług wysokiej jakości. Jak zauważa Komisja Europejska, w kontekście rozporządzenia nr 1370/2007, wydajność należy rozumieć jako związek między jakością lub poziomem usług publicznych a zasobami wykorzystywanymi do świadczenia tych usług. Sposób premiowania poprawy wyników

¹² Wprowadzenie obowiązku stosowania takiego testu *de facto* przesądzałoby o niepomocowym charakterze rekompensaty, nie pozostawiając miejsca na rekompensaty stanowiące pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, tyle że zgodną z rynkiem wewnętrznym UE. Charakter pomocy publicznej zgodnej z rynkiem wewnętrznym UE mają w większości przypadków rekompensaty przekazywane na podstawie rozporządzenia nr 1370/2007. Aby rekompensata nie stanowiła pomocy publicznej, nie może ulegać najmniejszej wątpliwości, że ma ona charakter rynkowej zapłaty za usługę. Rekompensaty stanowiące pomoc publiczną nie muszą spełniać takiego warunku. Tym samym rozporządzenie nr 1370/2007 w zakresie określania wysokości rekompensaty jest nieco mniej restrykcyjne niż orzeczenie w sprawie Altmark.

¹³ A. Sinnaeve, *What's New...*, s. 360. Niektórzy autorzy błędnie nie dostrzegają różnicy pomiędzy testem określonym w czwartym kryterium orzeczenia w sprawie Altmark a bodźcami motywacyjnymi, o których mowa w rozporządzeniu nr 1370/2007 – zob. np. M. Rusche, S. Schmidt, *The post-Altmark Era Has Started: 15 Months of Application of Regulation (EC) No. 1370/2007 to Public Transport Services*, „European State Aid Law Quarterly” 2011, nr 2, s. 259.

w zakresie wydajności powinien zatem koncentrować się zarówno na ograniczaniu kosztów, jak i na podnoszeniu jakości lub poziomu usługi¹⁴. Niedopuszczalny w świetle rozporządzenia byłby system motywacyjny, który nie uwzględniałby w sposób zrównoważony obu tych elementów.

Przykładowe formy bodźców motywacyjnych w zakresie wydajności (efektywności) można znaleźć w komunikacie Komisji *Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych* (2011)¹⁵. Pomimo że zasady ramowe nie mają zastosowania do sektora transportu, mogą być źródłem cennych wskazówek w zakresie konstruowania metodologii obliczania rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w transporcie pasażerskim¹⁶. W zasadach ramowych podkreślono, że bodźce motywacyjne mogą mieć różną formę, m.in. ze względu na to, że powinny być dopasowane do specyfiki danego przypadku lub sektora. Przykładowo, państwa członkowskie mogą z góry zdefiniować stały poziom rekompensaty, przewidujący i uwzględniający wzrost wydajności, które zgodnie z oczekiwaniami przedsiębiorstwo powinno osiągnąć w okresie powierzenia świadczenia usług. W przypadku gdy koszty poniesione są niższe od oczekiwanych, rekompensata może być wyższa od kosztów poniesionych, co zwiększy zysk przedsiębiorstwa. Rekompensata nie powinna jednak w żadnym wypadku przekraczać kosztów oczekiwanych (powiększonych o rozsądny zysk). Z kolei, gdy koszty poniesione są wyższe od oczekiwanych, rekompensata nie może pokryć kosztów poniesionych ogółem. Przedsiębiorstwo musi zatem ponieść część straty ze względu na wydajność niższą niż oczekiwana. Państwa członkowskie mogą także zdefiniować w akcie po-

¹⁴ Pkt 2.4.5. komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, Dz.Urz. UE 2014 C 92/1.

¹⁵ Dz.Urz. UE 2012 C 8/15.

¹⁶ Ponadto, w decyzji z 24 lutego 2010 r. o zakończeniu formalnej procedury dochodzenia w sprawie umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu zawartych pomiędzy duńskim ministerstwem transportu a Danske Statsbaner (pomoc państwa C 41/08 (ex NN 35/08)), Komisja Europejska zauważyła, że nawet jeżeli wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (akt prawny, który został zastąpiony przez komunikat Komisji *Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych* (2011)) nie mają normalnie zastosowania do sektora transportu, to zasady w nich zawarte można zastosować przez analogię, w szczególności jeżeli chodzi o uściślenie rozporządzenia nr 1370/2007. Podobny pogląd wyraziła Komisja m.in. w decyzji z 18 lipca 2007 r. o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia w sprawie pomocy państwa C 31/07 (ex NN 17/07) – *Irlandia – pomoc państwa dla przedsiębiorstw autobusowych Coràs Iompair Eirann (Dublin Bus i Irish Bus)* (Dz.Urz. UE 2007 C 217/44). Pogląd ten należy uznać za w pełni aktualny w odniesieniu do obecnie obowiązującego komunikatu Komisji *Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych* (2011).

wierzenia docelowe wartości wzrostu wydajności, tak aby poziom rekompensaty był uzależniony od tego, w jakim stopniu osiągnięto te wartości. Jeśli przedsiębiorstwo nie osiąga założonych celów, rekompensata powinna zostać zmniejszona zgodnie z metodami obliczeń określonymi w akcie powierzenia. W przeciwnym wypadku, tzn. gdy przedsiębiorstwo przekracza założone cele, rekompensata powinna zostać zwiększona zgodnie z metodą przewidzianą przez akt powierzenia. Wynagrodzenie za wzrost wydajności powinno zostać określone na poziomie umożliwiającym zrównoważony podział korzyści ze wzrostu wydajności między przedsiębiorstwem a państwem członkowskim lub użytkownikami usługi¹⁷. Interesującym przykładem zastosowania takiej metody jest przypadek usług publicznych świadczonych przez duńskie przedsiębiorstwo kolejowe DSB, przeanalizowany przez Komisję Europejską w decyzji z 24 lutego 2010 r. w sprawie umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu zawartych pomiędzy duńskim ministerstwem transportu a Danske Statsbaner (pomoc państwa C 41/08 (ex NN 35/08))¹⁸. System rekompensat przyznanych DSB został tak zaprojektowany, aby motywować beneficjenta do podnoszenia wydajności. W przedmiotowej sprawie Komisja zaakceptowała zwrot z kapitału (rozsądny zysk) w wysokości 6%, mogący ulec zwiększeniu w przypadku poprawy wydajności, z pułapem wynoszącym 12% na każdy rok oraz w wysokości 10% w okresie trzyletnim¹⁹.

5. Podsumowanie

Wprowadzenie konkurencji w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu pasażerskich przewozów kolejowych nie jest celem samym w sobie, lecz – poprzez poprawę jakości usług – ma doprowadzić do zwiększenia udziału kolei w przewozach. Konkurencja ma zapewnić efektywność sektora pasażerskich przewozów kolejowych. Jasnym jest jednak, że nawet w odległej perspektywie, znaczna część pasażerskich przewozów kolejowych będzie wykonywana w warunkach całkowitego braku konkurencji. W związku z tym konieczne stało się opracowanie innego mechanizmu, dającego podobny skutek, co oddziaływanie presji konkurencyjnej. Tym mechanizmem są bodźce motywacyjne. Bodźce te

¹⁷ Pkt. 40–41 komunikatu Komisji *Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych* (2011).

¹⁸ Dz.Urz. UE 2011 L 7/1. Decyzja ta została krytycznie oceniona przez Sąd w orzeczeniu z 20 marca 2013 r. w sprawie T-92/11 *Jørgen Andersen przeciwko Komisji Europejskiej*; ocena ta nie dotyczyła jednakże kwestii istotnych w kontekście niniejszego artykułu.

¹⁹ Dokument roboczy służb Komisji – Stosowanie zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym od 2005 r. oraz wyniki konsultacji społecznych, Bruksela 23 marca 2011 r., SEC(2011)397, s. 13. Zob. również M. Kekelelis „*Driving*” *Altmark in Land Transport*, „European State Aid Law Quarterly” 2012, nr 1, s. 78–79.

zostały określone już w pierwotnej wersji rozporządzenia nr 1370/2007. Niemniej jednak dotychczas obowiązek ich stosowania był traktowany raczej po macoszemu. Obecnie, kiedy rośnie nacisk na zwiększenie efektywności sektora pasażerskiego transportu kolejowego, wyrażający się dążeniem do stopniowego urzeczywistniania konkurencji w tym sektorze, podejście Komisji zarówno do samego obowiązku stosowania bodźców motywacyjnych, jak i prawidłowej ich konstrukcji ulegnie zaostreniu. Ponadto, stosowanie bodźców motywacyjnych, choć w praktyce nie jest proste, może przynieść wymierne korzyści nie tylko pasażerom, ale i władzom publicznym – w postaci poprawy jakości usług przy obniżeniu kosztów ich wykonywania, co ma niebagatelne znaczenie w sytuacji szczupłości dostępnych środków publicznych.

Streszczenie

Jednym z głównych celów unijnej polityki transportowej jest zwiększenie roli pasażerskiego transportu kolejowego. Cel ten może zostać osiągnięty tylko w przypadku, gdy przedsiębiorstwa kolejowe będą świadczyć efektywne i atrakcyjne usługi. Podstawowym mechanizmem służącym zapewnieniu efektywności sektora transportu kolejowego jest wprowadzenie obowiązku wyboru operatorów w drodze konkurencyjnych procedur przetargowych. Zwiększona konkurencja powinna poprawić atrakcyjność transportu kolejowego i uczynić ten sektor lepiej dostosowanym do potrzeb konsumentów (pasażerów) dzięki temu operatorzy kolejowi będą mogli skutecznie konkurować z innymi rodzajami transportu. Czwararty pakiet kolejowy umożliwi jednakże władzom publicznym w szerokim zakresie bezpośrednie powierzanie umów o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym, z pominięciem procedur konkurencyjnych. W przypadku umów powierzonych bezpośrednio, ze względu na brak presji konkurencyjnej, efektywność musi być zapewniana w inny sposób. W związku z tym, zgodnie z rozporządzeniem nr 1370/2007, w przypadku bezpośredniego powierzenia władze publiczne mają obowiązek uwzględnić bodźce motywacyjne w mechanizmie finansowania usług publicznych. Oznacza to, że władze publiczne powinny, za pomocą odpowiedniej metody rekompensowania, zachęcać usługodawców do podnoszenia wydajności poprzez świadczenie usług na wymaganym poziomie i o wymaganej jakości przy wykorzystaniu jak najmniejszych zasobów. Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia bodźców motywacyjnych w przepisach prawa UE dotyczących pasażerskiego transportu kolejowego.

Słowa kluczowe: bodźce motywacyjne, efektywność usług publicznych w transporcie kolejowym, rozporządzenie 1370/2007.

Other than competitive efficiency incentives

Summary

One of the main goals of EU transport policy is to enhance the role of rail passenger transport. This can only be achieved if railway undertakings will provide efficient and attractive services. The main mechanism to achieve efficiency of the railway sector is to introduce an obligation to use competitive tenders for the selection of the operators. Increased competition should enhance the attractiveness of rail and make the sector more responsive to customers' needs, allowing rail operators to compete with other modes of transport. However, fourth railway package gives public authorities extensive scope to directly award public service contracts in rail transport, avoiding competitive tendering procedure. In case of directly awarded contracts, due the lack of competitive pressure, efficiency must be ensured in other way. Therefore, according to the regulation 1370/2007, in the case of a direct award public authorities have an obligation to include efficiency incentives in the mechanism which finance public services. This means that the public authorities should, through the compensation mechanism, encourage the service providers to become more efficient, by providing the required level and quality of service with the fewest resources possible. The aim of the article is to present the role of efficiency incentives in the EU regulations relating to passenger railway transport.

Key words: efficiency incentives, efficiency of the railway public services, regulation 1370/2007

Bibliografia

- Antonowicz M., *Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr (1)19.
- Buendía Sierra J. L., Muñoz de Juan M., *Some Legal Reflections on the Almunia Package*, „European State Aid Law Quarterly” 2012, nr 2.
- Dokument roboczy służb Komisji – Stosowanie zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym od 2005 r. oraz wyniki konsultacji społecznych*, Bruksela 23.03.2011 r., SEC(2011)397.
- Kekelelis M., „Driving” *Altmark in Land Transport*, „European State Aid Law Quarterly” 2012, nr 1.
- OECD, *Structural Reform in the Rail Industry* 2005, OECD 2005.
- Rusche M., Schmidt S., *The post-Altmark Era Has Started: 15 Months of Application of Regulation (EC) No. 1370/2007 to Public Transport Services*, „European State Aid Law Quarterly” 2011, nr 2.
- Sinnaeve A., *What's New in SGEI in 2012? – An Overview of the Commissions' SGEI Package*, „European State Aid Law Quarterly” 2012, nr 2.

dr Michał Beim

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Uwarunkowania prawne w zakresie konkurencji autobusów długodystansowych z koleją długodystansową i regionalną na przykładzie Niemiec

1. Wprowadzenie

Polityka transportowa odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu wspólnego rynku w Unii Europejskiej. Mowa o tym jest już od Traktatu Rzymskiego¹, który w artykule 3 nakazuje ustanowienie wspólnej polityki transportowej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a w części III, rozdziale IV doprecyzowuje postanowienia. Tworzenie wspólnego rynku w zakresie transportu odbywało się bardzo wolno. Kraje członkowskie EWG były niechętnie liberalizacji jakichkolwiek sektorów przewozów. Doprowadziło to do sytuacji, że Parlament Europejski zdecydował się na wniesienie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości sprawy przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich. Rada została w pozwie oskarżona o niedopełnienie obowiązku opracowania wspólnej polityki transportowej. Wyrok ETS z 22 maja 1985 r.² był po myśli skarżącego i stał się impulsem dla powstania dokumentu wspólnej polityki transportowej i intensyfikacji prac nad tworzeniem wspólnego obszaru transportowego, obejmującego wszystkie gałęzie transportu. Składa się na to stopniowe usuwanie barier, niepotrzebnych różnic w standardach technicznych i administracyjnych oraz zakłóceń konkurencji, takich jak reglamentacje w dostępie do rynku, polityka cenowa, podatki i opłaty.

¹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisany w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r.

² Wyrok Trybunału z dnia 22 maja 1985 r. Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich, sprawa 13/83, dostęp online: <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/8b03ea8b-b491-4d2e-a16b-ada49f501e3a/language-pl> (21 października 2016 r.).

„Biała księga transportu”³ stwierdza, że od czasu wyroku ETS udało się pogłębić integrację rynku wewnętrznego Unii Europejskiej poprzez otwarcie – zarówno w ujęciu wewnątrzunijnym, jak i wewnątrz krajowym – lotnictwa i transportu kolejowego. Sukces został osiągnięty, mimo iż sektory te były zdominowane przez monopole państwowe. Liberalizacja jest przedstawiana jako jeden, obok rozwoju i ujednolicenia infrastruktury, z warunków osiągnięcia celów polityki transportowej Unii Europejskiej.

Inaczej sytuacja wygląda na rynku długodystansowych przewozów autobusowych. Wprawdzie od 1992 r. europejscy operatorzy autobusów i autokarów mogą świadczyć międzynarodowe usługi pasażerskie pomiędzy państwami członkowskimi, to jednak zachowały one prawo kształtowania rynków wewnętrznych. Polityka w tym zakresie prezentuje się bardzo różnorodnie – od ścisłej reglamentacji po szeroką konkurencję.

Van de Velde⁴ na podstawie uwarunkowań prawnych w 2009 r. jako przykład kraju o ścisłej reglamentacji definiuje Francję z ustawowym monopolem państwowych kolei SNCF na połączenia dalekobieżne (za wyjątkiem lotniczych). Na drugim biegunie znalazły się kraje takie jak Wielka Brytania, Polska czy Włochy z otwartym rynkiem, na którym nie ma przepisów chroniących kolej przed konkurencją ze strony przewoźników autobusowych. W Szwecji wolny rynek ograniczają jedynie przepisy o ochronie przewozów organizowanych wewnątrz związków komunikacyjnych (ochrona regionalnych kolei i autobusów). Niemcy natomiast zostały skwalifikowane, jako kraj, w którym teoretycznie możliwym jest uruchamianie autobusów dalekobieżnych, jednak w praktyce – ze względu na restrykcyjne interpretacje przepisów – jest to zadanie prawie niemożliwe. Z początkiem 2013 r. nastąpiła jednak realna liberalizacja rynku, którą poprzedziły batalie prawne. Nowe przepisy, na wzór Szwecji, zakładają pewne ograniczenia, chroniące rynki regulowane.

2. Sytuacja przed liberalizacją rynku

W dniu 21.03.1961 r. zostało przyjęta o przewozie osób (*Personenbeförderungsgesetz* – PBefG⁵), która w § 13, ustęp 2, punkt 2 zakazywała wydawania

³ Komisja Europejska, Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM(2011) 144 final, z 28.03.2011 r., dostęp online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:pl:PDF> (2 października 2016 r.).

⁴ Van de Velde, D. *Long-distance bus services in Europe: concessions or free market?*. [w:] *The Future for Interurban Passenger Transport Bringing Citizens Closer Together – 18th International Symposium on Transport Economics and Policy*, Vol. 21. OECD Publishing, Madryt 2010. s. 263–286.

⁵ *Personenbeförderungsgesetz* (PBefG) z 21 marca 1961 r. (BGBl. I S. 2082, 2129).

pozwoleń na funkcjonowanie linii autobusowych, gdy wnioskowane połączenie byłoby bez istotnej poprawy dla funkcjonowania transportu lub miałyby przejąć pasażerów istniejącego przewoźnika lub kolei. Przepis ten jest pozostałością prawodawstwa Trzeciej Rzeszy, obowiązującego od 01.04.1935 r.⁶ W obu przypadkach założeniem prawodawców była przede wszystkim ochrona kolei. W czasach przed II wojną światową miał być to też argument za zaangażowaniem Reichsbahn (Kolei Rzeszy) w projekt budowy autostrad – miał gwarantować, że sieć drogowa nie będzie sprzyjać powstawaniu konkurencyjnego środka transportu publicznego wobec kolei.

Choć ustawa PBefG weszła w życie 01.01.1964 r. dopiero na przełomie lat 70. i 80. XX w. zaczęto rygorystycznie przestrzegać zakazu konkurencji autobusów wobec kolei. Zasadniczym wyjątkiem były linie autobusowe wychodzące z Berlina Zachodniego w czterech kierunkach tranzytowych przez Niemiecką Republikę Demokratyczną: Hamburga, Bonn, Frankfurtu nad Menem i Monachium. W praktyce wewnątrz krajowy, dalekobieżny transport autobusowy Republiki Federalnej Niemiec rozwijał się tylko w przedłużeniu korytarzy tranzytowych po zachodniej stronie niemiecko-niemieckiej granicy (np. Hanower – Kolonia/Bonn). Po zjednoczeniu Niemiec, które *de iure* było przyłączeniem terenu NRD do RFN, połączenia zostały zachowane. Wynikało to przede wszystkim z zaległości infrastrukturalnych na terenie dawnej NRD, jak i również z przyzwyczajenia pasażerów.

Restrykcyjna interpretacja przepisów właściwie uniemożliwiała wydanie zezwoleń na prowadzenie ruchu autobusów długodystansowych na trasach innych niż dawne połączenia Berlina Zachodniego z RFN. Jednym z nielicznych wyjątków było przedsiębiorstwo AutobahnExpress Schnelllinienbus GmbH⁷, które od sierpnia 2008 r. do marca 2012 r. oferowało, głównie w Brandenburgii, Turynii i Saksonii skromną sieć połączeń. Choć przez opinię publiczną, autobusy funkcjonujące pod firmą AutobahnExpress były traktowane jako próba przełamania monopolu Deutsche Bahn, jednak koleje nie zdecydowały się na batalię prawną podważającą decyzje administracyjne. Przedsiębiorstwo zakończyło działalność na skutek bankructwa wynikającego z niskiej popularności tras.

⁶ *Gesetz über die Beförderung von Personen zu Lande* (PBefG) z 4.12.1934 r. (Reichsgesetzbl. I, S. 1217).

⁷ Dürr, N. S., Heim, S., Hüschelrath, K. *Deregulation, Competition, and Consolidation: The Case of the German Interurban Bus Industry*, "Journal of Transport Economics and Policy (JTPE) 2016", No. 50(2), s. 164–188 oraz van de Velde, D. *Long-distance coach services in Europe*, [w:] Finger M., Holvad T.: *Regulating transport in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, s. 115–139.

3. Próby otwarcia rynku – niska cena jako poprawa oferty

Pierwszą batalię prawną o liberalizację rynku przewozów dalekobieżnych podjęła spółka Deutsche Touring w 2005 roku. Spółka, która została założona w 1948 r., w 1989 r. przystąpiła do organizacji Eurolines zrzeszającej międzynarodowych przewoźników autobusowych. Głównym udziałowcem spółki do 2005 r. była spółka zależna Deutsche Bahn – DB Fernverkehr. Udziały zostały zbyte na rzecz konsorcjum hiszpańskich przewoźników autobusowych. Fakt ten otworzył Deutsche Touring możliwość podjęcia batalii prawnej, aby móc wykorzystać doświadczenie zdobyte na rynkach międzynarodowych w przewozach krajowych. Spółka w 2005 r. wprowadziła połączenia autobusowe między Frankfurt nad Menem a Kolonią i Dortmund. Dawny większościowy właściciel natychmiast wystąpił z pozwem. Batalia trwała pół dekady⁸.

Zgodę na wykonywanie usług przewozowych wydały władze kraju związkowego Hesji argumentując, iż planowana oferta przez przewoźnika jest „znaczącą poprawą oferty przewozowej”, gdyż jest tańsza niż oferta kolei, nawet jeśli wykupi się karty rabatowe (BahnCard). Dokonana została przy tym nowa interpretacja ustawy o przewozie osób (PBefG), według której ustawa pozwala na udzielanie zezwoleń liniom autobusowym, gdy stanowią one „znaczącą poprawę” w porównaniu do oferty kolei. Wcześniejsze interpretacje administracji publicznej wykluczały argument cenowy jako czynnik poprawy. I właśnie ta interpretacja stała się podstawą wniosku Deutsche Bahn do zaskarżenia decyzji administracyjnej.

Batalię ostatecznie rozstrzygnął w czerwcu 2010 r. Federalny Sąd Administracyjny. W sentencji wyroku⁹ stwierdził, iż prywatni przewoźnicy autobusowi będą mogli oferować połączenia dalekobieżne, jeśli są w stanie zaoferować stawki znacząco niższe niż Deutsche Bahn. Wyrok ożywił zainteresowanie rynkiem przewozów dalekobieżnych, gdyż otwierał dostęp przewoźnikom autobusowym do najbardziej lukratywnych tras. Zapoczątkował też dyskusję o ewentualnej liberalizacji przepisów¹⁰.

⁸ I. Zeilhofer-Ficker, *Die Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs: Konkurrenz für Bahn oder Auto?* GBI Genios Wirtschaftsdatenbank. Monachium 2011.

⁹ Wyrok 3 Senatu Federalnego Sądu Administracyjnego nr BVerwG 3 C 14.0 z 24.06.2010 r., dostęp online: <http://www.bverwg.de/entscheidungen/pdf/240610U3C14.09.0.pdf> (2 października 2016 r.).

¹⁰ Por. E. Maier, *Die Liberalisierung des Fernlinienbusverkehrs: eine personenbeförderungsrechtliche Analyse der Marktöffnung im Fernbusverkehr mit Berücksichtigung der europäischen Vorgaben*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2015, s. 175 i n.

4. Próby otwarcia rynku – autobus jako *car-pooling*

Jedną z ciekawszych prób wejścia na rynek podjęła firma funkcjonująca obecnie pod firmą DeinBus.DE. Przedsiębiorstwo zostało założone w marcu 2009 r. przez trzech studentów Zeppelin University Friedrichshafen jako spółka Yourbus GmbH¹¹. Na koniec 2009 r. uruchomiony został pierwszy autobus dalekobieżny. Nie było to jednak traktowane jako połączenie regularne, ale jako swoisty rodzaj *car-poolingu*. Koncepcja polegała na tym, że poprzez stronę internetową zainteresowane osoby umawiały się na wspólną podróż na danej trasie autobusem. Podróż następowała tylko i wyłącznie w momencie, gdy przynajmniej 30 osób na tydzień wcześniej zadeklarowało przejazd.

Choć przedsiębiorstwo wykorzystywało fakt, iż nie jest to regularny transport, który nie podlega specjalnym zezwoleniom, nie uniknęło ono oskarżeń i ostrzeżeń ze strony Deutsche Bahn. Przedstawiciele kolei narzekali, że DeinBus.DE nielegalnie dąży do oferowania usług regularnych, proponując zbieranie się w określone dni i godziny odjazdu, na określonych trasach.

W celu sfinansowania procesu sądowego, DeinBus.DE rozpoczął kampanię zbierania funduszy, a równocześnie przygotował petycję przeciwko monopolowi Deutsche Bahn w zakresie połączeń długodystansowych. Petycja bardzo szybko uzyskała ponad 7500 podpisów. Postulaty poparli też liczni politycy. W efekcie debata doprowadziła do zmian legislacyjnych, otwierających rynek z dniem 01.01.2013 roku. Decyzja kierunkowa rządu zapadła w sierpniu 2011 r., a prace legislacyjne w parlamencie miały miejsce jesienią 2012 roku.

Sam proces sądowy również okazał się dla Deutsche Bahn niekorzystny. Sąd Kraju Związkowego Hesji z siedzibą we Frankfurcie nad Menem, na pierwszym posiedzeniu w listopadzie 2010 r. odroczył rozprawę do stycznia 2011 r., a później do kwietnia. Na kwietniowej rozprawie sąd orzekł¹², że DeinBus.DE nie jest konkurentem Deutsche Bahn, gdyż nie oferuje regularnego transportu publicznego, ale tylko okazjonalne usługi przewozowe. Potwierdzeniem tego faktu był wniosek złożony i zatwierdzony przez Starostę Friedrichshafen. Sąd Kraju Związkowego Hesji określił ponadto, iż nie jest właściwy w zakresie kontroli legalności decyzji Starostwa Powiatowego Friedrichshafen, leżącego w kraju związkowym Badenii-Wirtembergii. Kolej zdecydowała się nie odwoływać od wyroku, który po miesiącu się uprawomocnił.

¹¹ Por. N. Dürr, K. Hüschelrath, S. Heim, *Deregulation, competition, and consolidation: The case of the German interurban bus industry*. Discussion Paper No. 15-061. ZEW-Centre for European Economic Research, Mannheim 2015; oraz N. Mesilina, *Guerilla Marketing in der Tourismuswirtschaft am Beispiel der Marke DeinBus.de*, rozprawa licencjacka pod kierunkiem Prof. Dr. Volkera Kreyhera, Hochschule Mittweida. 2013.

¹² Wyrok 11 Izby ds. Handlu Sądu Kraju Związkowego Hesji z dnia 20.04.11, o numerze 3–11 O 83/10, dostęp online: www.lg-frankfurt-justiz.hessen.de (2 października 2016 r.).

Wprawdzie przedstawiciele DB nie komentowali sprawy, ale można przyjąć, że zadecydowały o tym nie tylko względy prawne, ale również rozgłos medialny, jaki DeinBus.DE uzyskał dzięki procesowi. Co więcej spółka w międzyczasie uzyskała również wyróżnienia (np. z tygodnika „Der Spiegel”) dla najbardziej innowacyjnego *start-upu*.

5. Rynek dalekobieżnych przewozów autobusowych po liberalizacji

W dniu 01.01.2013 r. w życie weszły zmiany ustawy PBefG. Najważniejszymi zmianami jest nowa definicja dalekobieżnych połączeń autobusowych i wynikające z niej ograniczenia odnośnie bliskości przystanków.

§ 42a definiuje autobusowy dalekobieżny ruchu pasażerski jako przemieszczanie się przy wykorzystaniu pojazdów samochodowych, które nie należą do środków lokalnego transportu publicznego, ani do specjalnych usług regularnych zdefiniowanych w § 43 (np. autobusy szkolne, autobusy pracownicze). Ruch musi odbywać się w sposób regularny. Natomiast lokalny i regionalny transport zbiorowy służyć ma zaspokojeniu potrzeb osób za pomocą połączeń tramwajowych, trolejbusowych i autobusów linowych, które są przede wszystkim dedykowane do połączeń miejskich, podmiejskich i regionalnych (§ 8 ust. 1 PBefG). Zgodnie z § 42a autobusy dalekobieżne nie mogą mieć mniejszych odległości pomiędzy dwoma przystankami niż 50 km albo gdy czas przejazdu koleją pomiędzy tymi miastami wynosi mniej niż jedną godzinę. Prawo dopuszcza odstępstwa od tej zasady, gdy oferta kolei regionalnych jest niewystarczająca lub gdy oferta dalekobieżna nie wpłynie znacząco negatywnie na funkcjonowanie lokalnego lub regionalnego transportu publicznego.

Należy podkreślić, że rozwojowi komunikacji autobusowej w Niemczech sprzyja też brak myta za korzystanie z autostrad. W odróżnieniu do samochodów ciężarowych, od autobusów nie są pobierane opłaty. Wynika to z faktu, iż myto zostało wprowadzone z dniem 01.01.2005 r.¹³, kiedy nie postrzegano transportu autobusowego jako konkurencji dla kolei.

Mimo krótkiego czasu od uchwalenia zmian w ustawie do wejścia jej w życie, przepisy zostały skonsumowane praktycznie od samego początku. W pierwszych

¹³ Pierwotnie *Verordnung zur Erhebung, zum Nachweis der ordnungsgemäßen Enttrichtung und zur Erstattung der Maut* (LKW-Maut-Verordnung – LKW-MautV z 24 czerwca 2003 r. (BGBl. I S. 1003) obecnie *Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen* (Bundesfernstraßenmautgesetz – BFStrMG z 12 lipca 2011 r. (BGBl. I S. 1378)).

tygodniach 2013 r. dotychczasowi gracze zaczęli intensywnie rozbudowywać sieć połączeń, a na rynku zaczęły się pojawiać nowe podmioty¹⁴.

Tabela 1¹⁵. Liczba pasażerów dalekobieżnego transportu publicznego w Niemczech [w milionach pasażerów]

	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.
Koleje ICE	76,1	76,6	78,8	78,0	79,5
Koleje IC/EC	53,1	50,0	47,9	47,4	49,2
Autobusy	2,8	3,0	8,2	16,0	21,8

W rezultacie rynek autobusowych połączeń dalekobieżnych w pierwszym roku od liberalizacji praktycznie się potroił, w kolejnym nastąpiło podwojenie liczby pasażerów, a w trzecim wzrost o 1/3. Przewoźnicy na podstawie wyników z pierwszego półrocza 2016 r. szacują, że na koniec roku liczba podróży osiągnie poziom ok. 28 mln. Równocześnie liczba osób podróżujących koleją nie ucierpiała na skutek liberalizacji rynku. W najdroższym segmencie – połączeń ICE (koleje dużych prędkości) – obserwowany jest systematyczny wzrost liczby podróży, natomiast w tańszym segmencie połączeń InterCity lub Eurocity (IC/EC) po niewielkim spadku przez pierwsze dwa lata od liberalizacji rynku dalekobieżnych przewozów autobusowych nastąpiła stabilizacja (por. tab. 1).

Tabela 2¹⁶. Rynek dalekobieżnych połączeń autobusowych w Niemczech na początku 2015 roku

Marka	Operator lub główni udziałowcy	Sieć połączeń i udział w rynku	Okres działalności
1	2	3	4
MeinFernBus	MFB MeinFernbus (osoby fizyczne – założyciele, inwestorzy finansowi)	1288 tras (ok. 40%)	od kwietnia 2012
FlixBus	Flixbus GmbH (m.in. General Atlantic, Daimler Mobility Services, Unternehmer TUM, Holtzbrinck Ventures, inwestorzy finansowi)	960 tras (ok. 26%)	od lutego 2013

¹⁴ K. Augustin, *Contestability of the German long-distance coach market*, [w:] *European Transport Conference 2013*, Frankfurt 2013.

¹⁵ Źródło: opracowanie własne na podstawie Niemieckiego Federalnego Urzędu Statystycznego DeStatis

¹⁶ Tabela nie uwzględnia przewoźników zagranicznych wjeżdżających do Niemiec, jednak nieobsługujących rynku krajowego (np. Polskiego Busa czy Studencka Agencja). Częstotliwość obsługi tras jest bardzo różna, liczbę tras należy traktować jako parametr orientacyjny. Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji przewoźników oraz Dürr et al. 2015.

1	2	3	4
ADAC Postbus (następnie Post-bus)	Deutsche Post AG (wcześniej współdziałow- cem był związek motorowy ADAC)	556 tras (ok. 11%)	od października 2013
Berlin Linien Bus	Berlin Linien Bus (Bayern Express & P. Kühn Berlin i Haru Reisen)	ok. 40 linii kra- jowych i ok. 20 zagranicznych (ok. 5%)	od 1947
IC Bus	DB Fernverkehr AG	18 tras (<1%)	od grudnia 2009
Bayern Express & P. Kühn Berlin	DB Fernverkehr AG	ok. 30 linii kra- jowych i ok. 25 zagranicznych (ok. 4%)	od 1937, wzno- wienie w 1947
Megabus.com	Stagecoach Group	kilkanaście linii krajowych i międ- zynarodowych (ok. 7%)	od grudnia 2014
DeinBus.DE	DeinBus.DE GmbH (start-up osób fizycznych)	łącznie 27 linii (ok. 2%)	od listopada 2009 (jako <i>car pooling</i>)
Eurolines Ger- many	Deutsche Touring GmbH (konsorcjum hiszpańskich i portugalskich przedsię- biorstw autobusowych oraz Europäische Reiseversiche- rung AG)	14 linii krajowych i ok. 30 między- narodowych (ok. 2%)	od stycznia 2011 (pierwsza próba w 2005 spo- wodowała spór prawny trwający do 2010)

Rynek dalekobieżnych połączeń autobusowych jest bardzo dynamiczny. Choć po pierwszym roku do liberalizacji, wielu autorów stawiało tezę, że nastąpi konieczność koncentracji podmiotów mimo wzrostu całego rynku¹⁷, to nikt nie zakładał takiego tempa. Z rynku bardzo szybko wypadły firmy AutobahnExpress (należące do osób fizycznych) czy City2City (należące do National Express Group) czy Aldi-Reisen (obsługiwane przez biuro podróży Univers Reisen).

W porównaniu z początkiem 2015 r. (tab. 2) na koniec 2016 r. liczba graczy rynkowych drastycznie spadła. Lata 2015–2016 były okresem konsolidacji. W styczniu 2015 r. bardzo dynamicznie rozwijający się start-up¹⁸ MeinFernBus

¹⁷ Por. C. Wegeleben, L.H. Fiedler, *Der Fernbuslinienverkehr – ein erstes Resümee nach einem Jahr Liberalisierung*, „Verkehr und Technik“ 2014, Vol. 67, Issue 4, 145–148.

¹⁸ C. Warmer, S. Weber, *MeinFernbus*, [w:] *Mission: Startup. Gründer in Deutschland schildern ihren Weg von der Idee zum Unternehmen*. Springer Fachmedien, pod red. C. Warmer, S. Weber, Wiesbaden 2014. s. 143–158.

połączył się z FlixBus, tworząc wspólną sieć połączeń i działając pod firmą MeinFernbus FlixBus, a następnie w 2016 r. udziały właścicieli MeinFernBus zostały odkupione przez udziałowców FlixBus GmbH. W czerwcu 2016 r. odkupiła ona udziały w przewoźniku Megabus, a dwa miesiące później w Postbus. FlixBus Mobility uzyskała tym samym ok. 80% udziałów w rynku (wg stanu w sierpniu 2016 r.). Przejęcie konkurentów wywołało liczne krytyczne komentarze pozostałych graczy rynkowych oraz organizacji konsumenckich. Bundeskartellamt (Federalny Urząd Antymonopolowy) nie mógł zgłosić zastrzeżeń do tej transakcji. Organ został wprawdzie poinformowany z wyprzedzeniem przez obie spółki o zamiarze sprzedaży, jednakże nie podlegała ona notyfikacji, gdyż progi obrotu obu spółek nie zostały osiągnięte. Wymóg powiadomienia wynika z § 35 ustawy o zwalczaniu ograniczeń konkurencji (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*¹⁹). Zgoda jest wymagana, gdy w wyniku połączenia dwóch firm, według danych za rok poprzedzający rok, w którym transakcja ma nastąpić, globalny przychód wyniesie ponad 500 milionów euro i krajowy przychód co najmniej jednego z podmiotów wnoszą ponad 25 milionów euro, a drugiego przynajmniej 5 milionów euro. Choć autobusy MeinFernbus FlixBus miały w 2015 r. ponad 100 milionów euro przychodów, to jednak ze względu na międzynarodową strukturę grupy (posiada oddziały m.in. we Francji i Włoszech), nie zostało spełnione pierwsze kryterium – globalnych przychodów.

Równocześnie należy pamiętać, że na rynku niemieckim są podejmowane stałe próby pojawiania się nowych przewoźników czy ekspansji przedsiębiorstw z krajów sąsiednich. W drugim półroczu 2016 r. pojawiła się firmą Hellö należąca do kolei austriackich ÖBB, zdobywając na koniec trzeciego kwartału blisko 2% rynku.

6. Konkurencja na rynku kolejowych połączeń dalekobieżnych w przeddzień liberalizacji przewozów autobusowych

Niemcy posiadają bardzo zliberalizowany rynek kolejowy regionalnych przewozów pasażerskich²⁰, jednak na rynku połączeń długodystansowych ok. 99% udział w rynku posiada spółka DB Fernverkehr, która w całości należy do narodowego koncernu Deutsche Bahn.

¹⁹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB z 27 lipca 1957 r., BGBl. I S. 1081.

²⁰ M. Beim, *Niemieckie doświadczenia w organizacji rynku regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa 2016, s. 27–48.

Największym wyzwaniem rynkowym dla DB było zapobieganie efektowi kanibalizmu we własnej ofercie, jak i właściwe wyznaczenie granicy pomiędzy funkcjonującymi na zasadach komercyjnych przewozami dalekobieżnymi, a organizowanymi przez władze regionalne pociągami. W pierwszym przypadku dyskusja dotyczyła pociągów InterRegio, które kursowały w latach 1988 – 2006 (w szczycie było oferowanych 564 połączeń) i ostatecznie zostały włączone w droższą kategorię InterCity, chociaż pociągi cechowały się zarówno popularnością wśród pasażerów, jak i były zazwyczaj rentowne²¹. Drugi przypadek dotyczył popularnych linii komercyjnych, które były likwidowane, a następnie zastępowane pociągami zamawianymi przez władze krajów związkowych (np. Schleswig-Holstein-Express). Często jednak obsługę w wyniku przetargu czy powierzenia bezpośredniego przejmowała siostrzana spółka z koncernu Deutsche Bahn – DB Regio.

Dotychczas jedyną firmą, która na dłużej wpisała się w krajobraz połączeń to InterConnex należący do holdingu Transdev (dawniej: Veolia Transport). Spółka w latach 2002–2016 obsługiwała połączenie z Lipska przez Berlin do Rostocku, a w latach 2002–2006 z Drezna przez Berlin do Stralsund. W 2003 r. przewoźnik próbował sił na lukratywnej trasie między Berlinem a Kolonią, jednak po kilku miesiącach wycofał się z niej. Główną przyczyną porażki była niewielka oferta, która nie przypadła do gustu niemieckim pasażerom przyzwyczajonym do zintegrowanego, cyklicznego rozkładu jazdy.

Uboga oferta, niezapewniająca sieci połączeń, nie jest jednak jedyną przeszkodą. Dużą rolę w hamowaniu konkurencji na niemieckim rynku połączeń dalekobieżnych odgrywają również bariery administracyjne. Opinii publicznej unaocznilo ten problem pojawienie się prywatnego przewoźnika na trasie między Hamburgiem a Kolonią. Trasę tę planowała obsługiwać spółka Hamburg-Köln-Express GmbH powstała w październiku 2009 r. jako *joint venture* między amerykańskim funduszem inwestycyjnym Railroad Development Corporation, który objął 75% udziałów, niemiecką spółką Locomore Rail GmbH (17,5% udziałów), oraz brytyjskim inwestorem specjalizującym się w inwestycjach kolejowych Michaelem Schabasem (7,5%).

Wybór trasy akurat nie był przypadkowy. Jest to jeden z nielicznych bardzo popularnych odcinków sieci kolejowej, gdzie maksymalna prędkość nadal wynosi 160 km/h. Na pozostałych fragmentach prędkości są wyższe (zazwyczaj w przedziale od 230 km/h do 300 km/h). Fakt ten umożliwił podjęcie walki o pasażera przy wykorzystaniu dużo bardziej dostępnego i taniego taboru konwencjonalnego.

Spółka Hamburg-Köln-Express planowała uruchomić pierwsze połączenia już w sierpniu 2010 r., jednak w kwietniu 2010 r., przesunęła swoje plany na wio-

²¹ K.D. Bodack InterRegio, *Die abenteuerliche Geschichte eines beliebten Zugsystems*, Eisenbahn-Kurier Verlag GmbH, Fryburg Bryzgowijski, 2005.

snę 2011 roku. Na trasę wyjechać miały trzy pary pociągów. Oficjalnym powodem opóźnienia było nieprzyznanie stosownych tras przez niemieckiego zarządcę infrastruktury DB Netz. W tym samym czasie spółka zależna od państwowych kolei francuskich SNCF – Keolis postanowiła również złożyć zamówienie na tę trasę, przy czym planowała nawet sześć par pociągów. Ostatecznie jednak pociągi Keolis nie wyjechały na tory, a start HKX przesunął się. Rodziło to podejrzenie o zмовę antykonkurencyjną, której uczestnikami miałyby być spółki dawnych monopolistów, z Francji i Niemiec.

Kolejną przeszkodą administracyjną była decyzja spółki DB Station&Service (spółka zależna Deutsche Bahn zarządzająca stacjami i dworcami), podjęta początku 2011 r., która zmieniała system taryfowy dostępu do stacji kolejowych. Nowy cennik preferował dużych graczy. Dla DB oznaczało to wzrost kosztów o 18%, podczas gdy dla HKX o 135%. Prywatny przewoźnik był zmuszony podjąć działania prawne. Skarga HKX do Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, (Federalna Agencja Eklektyczności, Gazu, Telekomunikacji, Poczty i Kolei) okazała się skuteczna i urząd zmusił DB Station&Service do wycofania się z nowego systemu taryfowego. Niemniej spór o taryfy, które dla HKX oznaczałyby ok. pół miliona euro kosztów więcej, odsunęły start o kilka miesięcy.

Należy nadmienić, że opóźnienia startu nie tylko wynikały z nieczystych działań konkurencji. Część problemów leżała po stronie prywatnego operatora, np. wynikała z problemów w uzyskaniu homologacji taboru, wydawanego przez Eisenbahn-Bundesamt (Federalny Urząd Kolei). Ostatecznie pierwszy pociąg wystartował 23.07.2012 roku.

Tabela 3²². Konkurencja Deutsche Bahn w segmencie dalekobieżnych połączeń kolejowych

Nazwa	Operator	Trasa	Okres działalności
1	2	3	4
Thalys	Thalys International (spółka SNCF i SNCB)	Kolonia – Akwizgran – Bruksela – Paryż	od 14 grudnia 2007
Berlin-Night-Express	GVG – Georg Verkehrsorganisation	Malmö – Berlin Hbf	od 24 sierpnia 2000, w sezonie turystycznym
Eurobahn	Eurobahn (spółka Keolis)	Kolonia – Bielefeld	od 1 grudnia 2000 do 28 stycznia 2001

²² Źródło: opracowanie własne.

1	2	3	4
InterConnex	Veolia Verkehr (obecnie Transdev)	Lipsk – Berlin – Rostock (i dwie inne trasy w krótszym okresie)	od 1 marca 2002 do 13 grudnia 2014
Vogtland-Express	Vogtlandbahn (grupa Netinera)	Ardorf – Chociebórz – Berlin	od 12 czerwca 2005 do 30 września 2012
Harz-Berlin-Express	Veolia Verkehr (obecnie Transdev)	Thale lub Goslar – Magdeburg – Genthin – Berlin	od 11 grudnia 2005
Nacht-im-Zug-DE	Reisezug-Verkehrsgesellschaft	Stuttgart – Heidelberg – Berlin	od 26 czerwca 2009 do 6 lipca 2009
Hamburg-Köln-Express	Hamburg-Köln-Express	Hamburg – Monastyr – Essen – Kolonia	od 23 lipca 2012
Locomore	Locomore (inicjatywa <i>crowdfundingowa</i>)	Stuttgart – Frankfurt – Hannover – Berlin	od 11 grudnia 2016
NightJet	ÖBB – Österreichische Bundesbahnen	sieć połączeń z Hamburga, Berlina i Düsseldorfu do Austrii, Szwajcarii i Włoch	od 11 grudnia 2016

Niemniej w momencie liberalizacji rynku dalekobieżnych połączeń autobusowych, kolej w Niemczech wydawała się nieprzystosowana do walki konkurencyjnej o pasażera. Porównanie z doświadczeniami europejskimi mogło prowadzić do wniosku, że brak konkurencji wewnątrzgałęziowej może źle przełożyć się na wyniki w sytuacji konkurencji międzygałęziowej²³. Pierwsze miesiące rzeczywiście były trudne – Deutsche Bahn właściwie ignorowała dynamicznie rozwijającą się konkurencję międzygałęziową. Ostatecznie spółka przystąpiła do działań promocyjnych, głównie związanych ze zwiększeniem podaży tanich biletów (w cenie od 19 euro, szczegółowe dane odnośnie liczby tanich biletów nie zostały ujawnione, chociaż hasłem marketingowym było „dodatkowy milion biletów za 19 euro”). W kwietniu 2014 r. wprowadzono zostało połączenie budżetowe Deutsche Bahn między Hamburgiem a Berlinem, które oferuje przejazdy w stałej, atrakcyjnej cenie, ale również uwzględnia większość specjalnych ofert regionalnych. Mimo iż połączenie posiada status pociągu regionalnego, utrzymuje się tylko z wpływów z biletów.

Deutsche Bahn i prywatny przewoźnik Hamburg-Köln-Express rozpoczęły współpracę w zakresie honorowania biletów w październiku 2014 r. (trwało to do lata 2016 r.), natomiast spółka Locomore podjęła się inicjatywy crowdfundingo-

²³ Por. P. Cantos, J.M. Pastor, L. Serrano, *Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effects on productivity*, “Journal of Transport Economics and Policy” 2010, 44 (2), s. 139–160.

wej na rzecz uruchomienia od grudnia 2016 r. tanich, ale konwencjonalnych (tj. z prędkością do 200 km/h) połączeń kolejowych między Berlinem a Stuttgartem.

7. Autobusy dalekobieżne a koleje regionalne

Regionalny pasażerski transport kolejowy jest definiowany przez § 2 ustęp 12 ogólnej ustawy kolejowej (*Das Allgemeine Eisenbahngesetz – AEG*²⁴) jako „usługa transportowa, której głównym celem jest zaspokojenie potrzeb transportowych usług miejskich, podmiejskich lub regionalnych. A w przypadku wątpliwości, gdy większość przewożonych pasażerów odbywa swą podróż na długości na dystansie do 50 km lub całkowity czas podróży nie przekracza jednej godziny”. Specyficzna konstrukcja definicji ma na celu rozróżnienie transportu regionalnego od długodystansowego poprzez charakter klientów. Stanowi ona też granicę, która wykorzystywana jest dla definiowania bliskości przystanków autobusów dalekobieżnych.

W rzeczywistości trasy pociągów regionalnych, czy nawet kolei aglomeracyjnych S-Bahn, osiągają dystanse znacznie przekraczające dystans 50 km (najdłuższą trasą kolei regionalnych jest ekspres regionalny między Monachium a Lipskiem, którego trasa mierzy 476 km, a kolei aglomeracyjnej linia S-Bahn RheinNeckar między Homburgiem a Osterburken, licząca 202 km). Sytuacja taka powoduje, iż również na styku z kolejami regionalnymi, zamawianymi i finansowanymi przez kraje związkowe, często dochodzi do konkurencji międzygałęziowej z komunikacją autobusową.

Szacunki przedstawione w 2014 r. w raporcie spółki IGES Institut wskazywały, iż aż 14% klientów autobusów długodystansowych stanowią dawni pasażerowie kolei regionalnych. Przy czym, główną klientelę autobusów stanowiły osoby udające się w podróż w celach odwiedzin znajomych (63%), turystycznych (20%) czy na zakupy lub do instytucji kultury (3%). Wskazywałoby to, iż transport autobusowy stanowi przede wszystkim zagrożenie dla ofert związanych ze spędzaniem czasu wolnego, dla biletów typu Schönes-Wochenende-Ticket, Quer-durchs-Land-Ticket, Länder-Tickets. Choć autobusy dalekobieżne nie były konkurencją w codziennych dojazdach, to jednak oferty biletowe dla spędzających czas wolny odgrywają znaczącą rolę społeczną – podnoszą rentowność pociągów poza godzinami szczytów przewozowych oraz w weekendy, umożliwiając organizatorom transportu tworzenie atrakcyjnej sieci połączeń przez cały tydzień. Wyniki raportu ukierunkowały dyskusję o liberalizacji przewozów autobusowych na ewentualne ograniczanie liczby przystanków wewnątrz związku taryfowego czy na obszarze zarządzanym przez jednego organizatora transportu publicznego.

²⁴ *Allgemeines Eisenbahngesetz – AEG* z 29.03.1951 r. (BGBl. I S. 225).

Odpowiedzią organizatorów i przewoźników regionalnego transportu publicznego jest natomiast wprowadzenie kontyngentów tanich biletów, kupowanych z odpowiednim wyprzedzeniem (np. oferta Regio-Spezial w niektórych krajach związkowych), czy podnoszenie jakości usług oraz wprowadzanie dodatkowych funkcjonalności umilających podróż (np. bezpłatne WiFi, co w Niemczech było rzadkością).

8. Podsumowanie

Wbrew wcześniejszym obawom, również tym formułowanym przez świat nauki za pomocą modeli ekonomicznych²⁵, konkurencja międzygałęziowa wywołała pozytywny efekt w segmencie długodystansowego transportu publicznego. Największą korzyścią okazał się wzrost zainteresowania społecznego długodystansowym transportem publicznym – blisko połowę klientów stanowią nowi klienci, którzy w większości korzystali z prywatnych samochodów. Wcześniejsze obawy, że uwolnienie rynku spowoduje nagłe załamanie się kolei dalekobieżnych okazały się bezpodstawne. Liczba pasażerów kolei dalekobieżnej nie uległa zmniejszeniu. Znikomy wpływ komunikacji autobusowej wynikał nie tyle z dobrego przygotowania kolei na nowych graczy, ile ze względu na popularność różnych alternatyw, np. *car-poolingu* czy korzystania w przewozach dalekobieżnych z ofert specjalnych (np. SparTickets) lub ofert kolei regionalnych (np. bilet Schönes-Wochenende-Ticket). Wprowadzenie ograniczeń w swobodzie kształtowania przebiegu linii zabezpieczyło w sposób dostateczny interes regulowanego rynku kolejowych przewozów regionalnych. Funkcjonowanie konkurencji międzygałęziowej efektywnie wpłynęło natomiast na stymulację ofert przewoźników kolejowych. Niedostateczne natomiast okazują się mechanizmy antymonopolowe na rynku przewozów autobusowych – kwoty przychodów przedsiębiorstw stanowiące próg, od którego koncentracja podlega regulacjom urzędów są zbyt wysokie.

Streszczenie

Konkurencja międzygałęziowa w długodystansowym, publicznym transporcie pasażerskim determinowana jest w dużej mierze przez uwarunkowania prawne i podatkowe. Z jednej strony Unia Europejska i większość państw członkowskich oczekują wzrostu znaczenia kolei w tym segmencie, z drugiej strony polityki gospodarcze dążą do liberalizacji rynków, w tym również przewozów. Taka sytuacja ma miejsce również w Niemczech. Państwo zlikwidowało monopol

²⁵ Por. M. Bataille, A. Steinmetz, *Intermodal Competition on Some Routes in Transportation Networks: The Case of Inter Urban Buses and Railways*. Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) 2013.

na rynku przewozów kolejowych, a teraz uwalnia stopniowo także rynek dalekobieżnych przewozów autokarowych. Doświadczenia Niemiec są o tyle istotne, iż pozwalają na dokładną analizę korzyści i zagrożeń wynikających z liberalizacji, zarówno w ujęciu wewnątrz-, jak i międzygałęziowym, a także dokonać ewaluacji mechanizmów ochrony rynków regulowanych – kolei regionalnych. Niemiecka kolej długodystansowa funkcjonowała w warunkach monopolu więc przygotowanie na konkurencję ze strony przewoźników autobusowych było stosunkowo słabe. Równocześnie na rynku przewozów autobusowych obserwuje się postępujący proces monopolizacji. W efekcie konkurencja międzygałęziowa może być sprowadzona do konkurencji między dawnym monopolistą w długodystansowych połączeniach kolejowych – Deutsche Bahn a największym przewoźnikiem autobusowym – FlixBus.

Słowa kluczowe: autobusy dalekobieżne, koleje dalekobieżne, koleje regionalne, konkurencja międzygałęziowa,

Legal conditions of competition between the long-distance coaches and the long-distance trains and the regional trains on the example of Germany

Summary

An intermodal competition in long-distance, passenger public transport is largely determined by legal conditions and tax system. On the one hand, the European Union and most Member States expect the growing importance of railways in this segment, on the other hand, the economic policies seek to liberalize markets, including transportation. The situation is similar in Germany. The state abolished a monopoly on rail transport market, and now is gradually freeing the market of long-distance buses. The German experiences are important because they allow for a thorough analysis of the benefits and risks of liberalization, both in terms of intramodal and intermodal, and to evaluate mechanisms for the protection of regulated market of regional railways. The German long-distance railway has operated under monopoly conditions so the preparation for competition from coach operators was relatively weak. At the same time, on the bus market is a progressive process of monopolization. As a result, intermodal competition may be reduced to competition between the former monopoly in long-distance rail connections – Deutsche Bahn – and the biggest bus operator – FlixBus.

Key words: long-distance coaches, long-distance railways, regional railways, intermodal competition

Bibliografia

- Augustin K., *Contestability of the German long-distance coach market*, [w:] European Transport Conference 2013, Frankfurt 2013 (materiały konferencyjne).
- Bataille M., Steinmetz A., *Intermodal Competition on Some Routes in Transportation Networks: The Case of Inter Urban Buses and Railways*, Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) 2013.
- Beim M., *Niemieckie doświadczenia w organizacji rynku regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawelczyka, Wydawnictwo Fundacji Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej Ius Publicum, Warszawa 2016.
- Bodack, InterRegio, *Die abenteuerliche Geschichte eines beliebten Zugsystems*. Eisenbahn-Kurier Verlag GmbH, Fryburg Bryzgowijski 2005.
- Cantos P., Pastor J. M., Serrano L., *Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effects on productivity*, “Journal of Transport Economics and Policy” 2010, No. 44 (2).
- Dürr N. S., Heim S., Hüschelrath K., *Deregulation, Competition, and Consolidation: The Case of the German Interurban Bus Industry*, “Journal of Transport Economics and Policy (JTEP) 2016”, No. 50(2).
- Maier E., *Die Liberalisierung des Fernlinienbusverkehrs: eine personenbeförderung-srechtliche Analyse der Marktöffnung im Fernbusverkehr mit Berücksichtigung der europäischen Vorgaben*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2015.
- van de Velde D., *Long-distance bus services in Europe: concessions or free market?*. [w:] *The Future for Interurban Passenger Transport Bringing Citizens Closer Together – 18th International Symposium on Transport Economics and Policy*. Vol. 21. OECD Publishing, Madryt 2010.
- van de Velde D., *Long-distance coach services in Europe*. [w:] Finger M., Holvad T., *Regulating transport in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton.
- Warmer C., Weber S., *MeinFernbus*. [w:] *Mission: Startup. Gründer in Deutschland schildern ihren Weg von der Idee zum Unternehmen*, pod red. C. Warmer, S. Weber, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2014.
- Wegeleben C., Fiedler L.H., *Der Fernbuslinienverkehr – ein erstes Resümee nach einem Jahr Liberalisierung*. Verkehr und Technik 2014, Vol. 67, Issue 4.
- Zeilhofer-Ficker I., *Die Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs: Konkurrenz für Bahn oder Auto?*, GBI Genios Wirtschaftsdatenbank, Monachium 2011.

dr Bartosz Mazur
Fundacja ProKolej
Urząd Miasta Rybnik*

Roszczenia i skargi wobec organizatorów kolejowego publicznego transportu zbiorowego ze strony operatorów przewozów kolejowych

1. Uwagi wprowadzające

Celem niniejszego opracowania jest analiza stosunków prawnych, jakie wiążą organizatorów kolejowego publicznego transportu zbiorowego i operatorów faktycznie realizujących usługi. Rola organizatorów w systemie transportowym wynika z ich formalnoprawnej legitymacji, wynikającej z przypisania określonego zakresu kompetencji w systemie prawnym transportu publicznego. Podjęte rozważania obejmują zarówno rozstrzygnięcia sądów administracyjnych¹, dotyczące działań organizatorów podejmowanych przed zawarciem umowy na wykonywanie przewozów kolejowych z operatorem, jak i orzeczenia sądów powszechnych², w zakresie których znajdują się sprawy związane z już ukształtowanymi stosunkami prawnymi. Takie spojrzenie pozwala ująć całe spektrum zagadnień kształtujących rynek przewozów kolejowych w Polsce. Ukazuje ono także pewne uniwersalne prawidła, obecne przekrojowo w orzeczeniach, jak choćby dużą dowolność w zachowywaniu terminów w działaniach organizatorów. Ogół poddanych analizie orzeczeń zawarto w tabeli 1.

* Niniejszy artykuł jest wyrazem osobistych poglądów autora i nie może być utożsamiany z oficjalnym stanowiskiem instytucji, w której jest zatrudniony.

¹ Wszystkie cytowane rozstrzygnięcia sądów administracyjnych zostały zaczerpnięte z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dostęp online: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (24 maja 2016 r.).

² Wszystkie cytowane rozstrzygnięcia sądów powszechnych zostały zaczerpnięte z Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych, dostęp online: <http://orzeczenia.ms.gov.pl> (24 maja 2016 r.).

Tabela 1. Zestawienie orzeczeń sądowych poddanych analizie³

Orzeczenie sądu I instancji	Orzeczenie sądu II instancji
Orzeczenia sądów administracyjnych	
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21.12.2012 r., II SA/GI 1267/12	Wyrok NSA z dnia 24.06.2014 r., II GSK 598/13
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21.12.2012 r., II SA/GI 1267/12	Wyrok NSA z dnia 24.06.2014 r., II GSK 596/13
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21.12.2012 r., II SA/GI 1267/12	Wyrok NSA z dnia 24.06.2014 r., II GSK 597/13
Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 21.12.2012 r., II SA/GI 1024/12	–
Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 06.05.2013 r., II SA/GI 1408/12	Wyrok NSA z dnia 08.11.2013 r., II GSK 1726/13
Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 06.05.2013 r., II SA/GI 1409/12	Wyrok NSA z dnia 08.11.2013 r., II GSK 1727/13
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 04.11.2015 r., II SA/Bd 992/15	–
Orzeczenia sądów powszechnych	
Wyrok SO w Warszawie z dnia 10.12.2012 r., II C 680/11	Wyrok SA w Warszawie z dnia 08.11.2013 r., I ACa 526/13
Wyrok SO w Warszawie z dnia 11.07.2013 r., II C 526/10	Wyrok SA w Warszawie z dnia 13.03.2014 r., I ACa 1468/13
Wyrok SO w Toruniu z dnia 04.06.2013 r., I C 805/11	Wyrok SA w Gdańsku z dnia 22.11.2013 r., V ACa 636/13

Podjęta tematyka lokuje się na styku prawa zamówień publicznych i prawa konkurencji. Nie można też zapominać, że to, w jaki sposób ukształtowane zostaną stosunki prawne pomiędzy organizatorem publicznego transportu zbiorowego a operatorem ma kolosalne znaczenie dla oferty, którą ostatecznie otrzymuje pasażer.

Mając na uwadze terminologię używaną w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, w tekście najczęściej stosuje się określenia „organizator” i „operator”; przy czym organizatorem jest minister właściwy do spraw transportu, jednostka samorządu terytorialnego lub związek takich jednostek, zaś operator w rozumieniu wyżej wskazanej ustawy jest podmiotowo tożsamy z pojęciem przewoźnika kolejowego, którym operuje ustawa o transporcie kolejowym.

Temat umów, na podstawie których następuje zlecenie świadczenia usług przewozowych, a także działań zmierzających do ich zawarcia, był już przedmiotem publikacji literaturowych. Wymienić w tym miejscu należy głosę do serii

³ Źródło: opracowanie własne.

orzeczeń gliwickiego Sądu Administracyjnego⁴, a także opracowanie zwracające uwagę m.in. na zakres stosowania uprawnienia do bezpośredniego powierzenia świadczenia usług transportu kolejowego w świetle ogólnych zasad prawodawstwa europejskiego⁵. Mając jednak na uwadze, że przywołane piśmiennictwo nie wyczerpuje całokształtu tematu, niniejszy artykuł podejmuje kwestie, które nie były uwypuklone we wcześniejszych publikacjach, stanowiąc ich uzupełnienie. Ważkość podjętego tematu wynika z faktu, że orzeczenia sądowe dotyczące kształtowania się stosunków prawnych pomiędzy organizatorami a operatorami rzucają istotne światło na formalną stronę organizacji kolejowego publicznego transportu zbiorowego w kontekście prac nad dalszym pogłębianiem rynku w czwartym pakiecie kolejowym.

2. Ramy prawne organizacji transportu publicznego

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie systemu transportu publicznego w Polsce jest ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym⁶ (dalej: u.p.t.z.). Stanowi ona implementację przepisów rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 roku dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70⁷ (dalej jako: rozporządzenie 1370/2007). Oba akty prawne mają bardzo szerokie spektrum zastosowania, obejmując nie tylko transport kolejowy, lecz także inne gałęzie transportu, a także nie tylko transport organizowany przez administrację publiczną, ale także transport funkcjonujący na zasadach czysto komercyjnych, w oparciu o formułę *open-access*. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest niejednokrotnie duża ogólność używanych sformułowań czy też konieczność stosowania licznych wyłączeń, odnoszących się do mniej lub bardziej skonkretyzowanych sytuacji.

Wejście w życie rozporządzenia 1370/2007 było finalnym następstwem wyroku w sprawie Altmark⁸. Orzeczenie to można uznać za przełomowe dla rozu-

⁴ K. Bożenkowska-Zawisza, Ł. Bożenkowski, *Bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług i zaskarżalność czynności organizatora transportu zbiorowego. Glosa do orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w sprawach II SA/GI 1024/12, 1267/12, 1268/12, 1269/12 oraz 1408/12 i 1409/12*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2), s. 150–157.

⁵ W. Szydło, *Bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu kolejowego i jej sądowa kontrola*, „Przegląd Komunikacyjny” 2015, nr 1, s. 6–9.

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. 2015, poz. 1440 ze zm.

⁷ Dz.Urz. UE 2007 L 315/1.

⁸ Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH, Zb. Orz. 2003, s. I-7747.

mienia traktatowych zasad wspólnego rynku, w tym przede wszystkim niedozwolonej pomocy publicznej w odniesieniu do sektora transportu publicznego. Wyrok w sprawie Altmark stał się akceleratorem prac nad nowym aktem prawnym, odpowiadającym potrzebom kompleksowego uregulowania przedmiotowej materii.

Zadania nie ułatwiała duża różnorodność modeli organizacyjnych transportu publicznego w Europie⁹ – wobec chęci ujęcia w ramach nowego aktu szerokiego spektrum systemów transportowych (miejskie, regionalne, krajowe; drogowy, szynowy) konieczne było stworzenie aktu prawnego, który z jednej strony nie wyklucza żadnej ze stosowanych podówczas opcji, a z drugiej – jednoznacznie wskazuje kierunek pożądanych działań. Echem takiego podejścia jest na przykład sposób uwzględnienia w preambule rozporządzenia 1370/2007 transportu funkcjonującego na zasadach ściśle komercyjnych, z pominięciem jakiegokolwiek ingerencji w rynek przewozowy ze strony władzy publicznej¹⁰.

3. Dozwolone formy organizacyjne transportu publicznego

Modelem wskazywanym w rozporządzeniu 1370/2007 jako pożądany i docelowy jest model tzw. konkurencji regulowanej. Samo pojęcie konkurencji regulowanej może być interpretowane w bardzo różny sposób, natomiast cechą wspólną każdego podejścia pozostaje przyznanie określonej roli władczej podmiotom publicznym oraz zaangażowanie sfery prywatnej w wykonywanie usług. Tym samym można stwierdzić, że organizacja przewozów w takim modelu, w którym następuje oddzielenie od siebie funkcji organizatorskich i funkcji wykonawczych, polega z jednej strony na pozostawieniu w kompetencjach organów publicznych takich aspektów, jak: stanowienie cen za usługi, określanie zakresu usług, częstotliwości kursowania pojazdów itp., a z drugiej – na wybraniu na rynku podmiotu lub podmiotów, które będą realizować tak zdefiniowane usługi. Choć sam zakres kompetencji poszczególnych stron kontraktu może być inaczej zdefiniowany (uprawnienie wykonawcy usług do wprowadzania własnych ofert taryfowych lub pewna swoboda w precyzowaniu rozkładu jazdy *versus* zakup taboru przez sektor publiczny i zlecenie świadczenia usług taborom powierzonym) to nie zmienia faktu, że kluczowym aspektem modelu konkurencji regulowanej jest wykorzystanie przez władzę publiczną mechanizmu rynkowego przy wyborze podmiotu świadczącego usługi.

⁹ Na temat modeli funkcjonujących w transporcie kolejowym zob.: J. Raczyńska, *Usługi publiczne w kolejowym transporcie pasażerskim w Unii Europejskiej*, „Technika Transportu Szynowego” 2006, nr 4, s. 15–31.

¹⁰ Zob. pkt 8 preambuły do rozporządzenia 1370/2007.

Obowiązujące przepisy¹¹ dopuszczają następujące sposoby organizacji i realizacji usług publicznego transportu zbiorowego:

- bezpośrednio świadczenie usług przez dany organ (model *in-house*);
- bezpośrednio powierzenie świadczenia usług osobom trzecim (powierzenie bezpośrednie);
- wybór podmiotu świadczącego usługi spośród konkurujących o zlecenie organizatora podmiotów rynkowych (zamówienie publiczne).

Model konkurencji regulowanej, tj. ostatnia z ww. opcji, jest traktowany jako schemat podstawowy, zaś dwa pozostałe – stanowią wyjątek od reguły ogólnej. Wprowadzenie możliwości świadczenia bezpośredniego lub powierzenia bezpośredniego w rozporządzeniu 1370/2007 było odpowiedzią na stan zastany, w którym w wielu państwach członkowskich UE sektor transportu publicznego funkcjonował (i nadal funkcjonuje) w taki właśnie sposób, z drugiej strony ujęcie takie umożliwiłoby wspieranie transportu zbiorowego (przy zachowaniu stosownych zasad) ze środków publicznych bez ryzyka naruszenia traktatowych norm zakazujących pomocy publicznej (ang. *state aid*).

4. Ogłoszenia organizatorów publicznego transportu zbiorowego jako narzędzie realizacji zwiększonej transparentności postępowania

Mając na względzie chęć stopniowego rozszerzania konkurencji, a także – określonego obostrzenia takich działań organizatorów publicznego transportu zbiorowego, które tę konkurencję eliminują, prawodawca nałożył na organizatorów szereg obowiązków przyczyniających się do znacznego zwiększenia transparentności ich działań. Podstawowym narzędziem służącym realizacji tejszej przejrzystości jest obowiązek publikowania stosownych ogłoszeń, informujących o planach danego organizatora z określonym wyprzedzeniem. To właśnie odpowiedni tryb postępowania odnośnie zamiaru powierzenia bezpośredniego stanowi kanwę uznania danego postępowania organu publicznego za nienoszące znamion pomocy publicznej.

Obowiązek publikacji ogłoszeń o zamiarach organizatora jest umocowany zarówno w prawie unijnym¹², jak i w prawie krajowym¹³; przy czym prawo unijne precyzuje zagadnienia związane ze stosowną publikacją w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, natomiast przepisy u.p.t.z. dotyczą publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w siedzibie organizatora.

¹¹ Zob. art. 5 rozporządzenia 1370/2007 oraz art. 19 i art. 22 ust 1 u.p.t.z.

¹² Art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007.

¹³ Art. 23 u.p.t.z.

Publikacja ogłoszeń była przedmiotem sporów sądowych pomiędzy podmiotami rynku kolejowego a organizatorami – zarzucano organizatorom nieprawidłowości w tym zakresie. Zarzuty można podzielić na następujące grupy:

- związane ze zbyt późną publikacją ogłoszenia¹⁴,
- związane z upływem zbyt długiego okresu pomiędzy publikacją ogłoszenia pierwotnego a publikacją zmiany w ogłoszeniu¹⁵,
- poddające w wątpliwość możliwość zmiany charakteru zamówienia w ogłoszeniu zmieniającym¹⁶,
- wskazujące na naruszenie sposobu kształtowania stosunków prawnych wynikającego z odrębnych przepisów¹⁷.

Linia orzecznicza sądu we wszystkich przypadkach podzieliła opinię strony skarżącej w zakresie niedotrzymywania terminów. Równocześnie jednak sąd stwierdził, że dozwolone jest dokonywanie takich zmian w ogłoszeniach, których istotą jest zastąpienie zamiaru zlecenia w trybie przetargowym zleceniem bezprzetargowym (bezpośrednie powierzenie)¹⁸. Interpretacja taka pozostaje zgodna z literalnym brzmieniem przepisów unijnych, które nakazują organizatorowi niezwłoczną korektę ogłoszenia w razie zmiany któregoś z elementów wskazanych w ogłoszeniu, w tym – trybu zlecenia usług¹⁹. Sąd uznał też, że nawet jeśli wymóg zorganizowania przetargu jest zawarty w wiążącej organizatora z podmiotem trzecim umowie, to nie jest to przesłanka przeciwko zleceniu bezpośredniemu²⁰. Warto podkreślić, że sądy odrzucają argumentację skarżonych organów, powołujących się na przepisy przejściowe²¹, wskazujące, że stosowanie rozporządzenia 1370/2007 w odniesieniu do zamawiania usług kolejowych może następować od 03.12.2019 r., wskazując, że u.p.t.z. stanowi wypełnienie przywołanego przepisu – u.p.t.z. jest bowiem wyrazem „podjęcia przez państwo członkowskie środków mających na celu stopniowe osiągnięcie zgodności z przepisami art. 5 rozporządzenia 1370/2007”²². Niezależnie od faktu podważenia przez sąd części zarzutów²³, we wszystkich opisanych przypadkach nastąpiło uznanie skarg za słuszne

¹⁴ Sygn. akt: II SA/GI 1267/12.

¹⁵ Sygn. akt: II SA/Bd 992/15 (pkt 2 zarzutów); II SA/GI 1269/12.

¹⁶ Sygn. akt: II SA/Bd 992/15 (pkt 1 zarzutów).

¹⁷ Sygn. akt: II SA/Bd 992/15 (pkt 3 zarzutów).

¹⁸ Sygn. akt: II SA/Bd 992/15.

¹⁹ Art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007, w szczególności lit. b).

²⁰ Sygn. akt: II SA/Bd 992/15.

²¹ Art. 8 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007.

²² Sygn. akt: II SA/GI 1267/12.

²³ Sygn. akt: II SA/Bd 992/15.

i uchylenie zaskarżonych ogłoszeń. Odnośne orzeczeń NSA każdorazowo utrzymały w mocy ustalenia sądu pierwszej instancji²⁴.

5. Zaskarżalność innych czynności organizatorów

Ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego powierzenia świadczenia usług nie są jedynymi czynnościami organizatorów, jakie były przedmiotem skarg do sądu administracyjnego. Oprócz wspomnianych ogłoszeń obiektem skarg były także:

- podział środków przewidzianych w Wieloletniej Prognozie Finansowej²⁵;
- uchwała w sprawie zawarcia umowy w trybie powierzenia bezpośredniego²⁶;
- złożenie oświadczenia woli w sprawie bezpośredniego powierzenia wykonawstwa usług²⁷;
- umowa z operatorem lub aneks do tejże umowy²⁸.

Jedynie w drugim z opisywanych przypadków sąd podzielił argumentację wnoszącego skargę i uchylił uchwałę organu, natomiast w pozostałych przypadkach wydano postanowienia o odrzuceniu skargi. Wniesione w powyższych sprawach apelacje zostały oddalone, utrzymując w mocy stanowisko pierwszej instancji²⁹. Przywołane postanowienia sądu należy ocenić jako co najmniej kontrowersyjne, przy czym każde z nich należy rozpatrywać odmiennie.

Na szczególną uwagę zasługuje przypadek całkowitego braku stosownego ogłoszenia swoich zamiarów przez organizatora³⁰. Kазus ten jest o tyle ciekawy, że dotyczy skargi na czynność organizatora polegającą na takim rozporządzeniu środkami finansowymi pozostającymi w jego dyspozycji, a przeznaczonymi na realizację usług publicznych w transporcie kolejowym. W wyniku rzeczowego działania organizatora jeden z podmiotów zyskiwał perspektywę kontraktu z organizatorem, inni zaś – perspektywę eliminacji z danego rynku lokalnego lub braku możliwości wejścia nań. W swojej istocie zatem skarżona czynność wyraźnie wskazywała zamiar powierzenia bezpośredniego (co wyraził nawet organ skarżony). Sąd, uznawszy, że brak jest podstaw do uznania skargi wobec niespełnienia warunku publikacji ogłoszenia przez organizatora, stwierdził, że skarga na czynność niepoprzedzoną stosownym ogłoszeniem jest przedwczesna³¹. Doskonale obrazuje to paradoks sytuacji, w której w razie braku ogłoszenia orga-

²⁴ Sygn. akt: II GSK 597/13; II GSK 598/13.

²⁵ Sygn. akt: II SA/GI 1024/12.

²⁶ Sygn. akt: II SA/GI 1268/12.

²⁷ Sygn. akt: II SA/GI 1409/12 (teza 1).

²⁸ Sygn. akt: II SA/GI 1408/12; II SA/GI 1409/12 (teza 2).

²⁹ Sygn. akt: II GSK 596/13; II GSK 1726/13; II GSK 1727/13.

³⁰ Sygn. akt: II SA/GI 1024/12.

³¹ Tamże.

nizatora uczestnicy rynku są pozbawieni możliwości podjęcia kroków prawnych zabezpieczających ich interesy – brak możliwości skarżenia działań organizatora oznacza w takim przypadku brak sankcji dla tegoż, mimo naruszenia przepisów polegającego na nieogłoszeniu swoich zamiarów³². Literalne brzmienie art. 59 u.p.t.z., zgodnie z którym publikacja ogłoszenia jest formalnym warunkiem uznania skargi za dopuszczalną, wypacza *ratio legis* przepisu. Zamiarem ustawodawcy było bowiem wyposażenie uczestników rynku w narzędzia zapobiegające takim działaniom organizatorów, które są przeciwstawne kształtowaniu rynkowych stosunków w transporcie publicznym.

Nie można też zgodzić się z tezą sądu, jakoby przepis art. 60 ust. 1 u.p.t.z. zawierał jakieś wskazania stanowiące przesłankę do decydowania przez sąd o dopuszczalności skargi³³. Oto bowiem w istocie przepis ten ma za zadanie jedynie wskazać właściwość miejscową sądu skargowego, natomiast odnośnie czynności odwołuje się on do art. 59 tejże ustawy. W stosunku natomiast do art. 59 ust. 1 zarówno wykładnia celowościowa, jak i literalna jednoznacznie wskazują, że zakres czynności objętych postępowaniem skargowym nie jest w żaden sposób ograniczony. Wskazana w tej jednostce redakcyjnej kwestia publikacji ogłoszenia o zamiarze powierzenia bezpośredniego jest przez ten przepis traktowana jako przesłanka dopuszczalności skargi, nie zaś – jako jedyna czynność podlegająca skarżeniu („W przypadku ogłoszenia zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy, [...] podmiotowi, [...] przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego”, a nie hipotetyczna treść: „Podmiotowi przysługuje prawo do zaskarżenia ogłoszenia zamiaru bezpośredniego zawarcia umowy”)³⁴. Dalszy przepis też nie ogranicza zakresu rzeczowego skargi; skardze w myśl art. 60 ust. 1 u.p.t.z. podlegają „czynności” (różne), a nie samo ogłoszenie.

6. Opieszałość organizatorów i brak prawidłowości określenia czasokresu świadczenia usług

Analizując treści przywołanych orzeczeń, warto zwrócić uwagę na jeszcze dwie bardzo istotne kwestie związane z publikowanymi ogłoszeniami, tj.:

- opieszałość organizatorów w podejmowanych działaniach;
- rozbieżność w podanym czasokresie świadczenia usług przewozowych w poszczególnych dokumentach.

Powyższe aspekty organizacji przewozów kolejowych w transporcie publicznym nie były przedmiotem rozpoznania sądu, związanego z mocy prawa zakre-

³² W sferze hipotez prawnych pozostaje możliwość skarżenia działań organizatora na podstawie innych niż u.p.t.z. przepisów prawa, por. uwaga NSA w sprawie II GSK 597/13.

³³ Tak teza 1 w postanowieniu w sprawie II SA/GI 1409/12.

³⁴ Art. 59 ust. 1 u.p.t.z.

sem wnoszonych skarg, jednak pozostają istotne dla całościowego oglądu rozważanej problematyki.

Przechodząc do kwestii opieszałości w publikowaniu zamierzeń organizatorów w formie przewidzianych prawem ogłoszeń, trzeba stwierdzić, że choć temat ten nie był przedmiotem zainteresowania sądów (po części z racji ograniczenia kognicji sądu administracyjnego do zarzutów ujętych w skardze), to ukazuje on pewne uchybienia odnośnie terminowej publikacji zamiarów przez organizatorów. W toku sporu stwierdzono, iż zmiana ogłoszenia organizatora, przewidująca zastąpienie trybu przetargowego powierzeniem bezpośrednim, nastąpiła po upływie ponad 2 miesiące po formalnym podjęciu przez organizatora decyzji o zastosowaniu trybu bezprzetargowego³⁵. Tymczasem prawo unijne wyraźnie wskazuje, że korekta ogłoszenia powinna nastąpić niezwłocznie³⁶. Trudno zatem uznać publikację korekty ogłoszenia w ponad 2 miesiące po podjęciu decyzji o zmianie trybu zlecania realizacji usług za działanie niezwłoczne, zgodne z celem przepisów prawa, za jaki uznać należy kreowanie stosunków rynkowych w systemie transportu publicznego, w tym kolejowego.

Odrębnym zagadnieniem pozostaje kwestia określenia przedmiotu przyszłej umowy. Podstawową wątpliwość budzi rozbieżność w odniesieniu do czasowego określenia zakresu świadczonych usług. Wynika ona z dość dowolnego operowania terminami wykonywania przewozów. Raz bowiem jest mowa o wykonywaniu przewozów w okresie obowiązywania rozkładów jazdy 2012/2013, 2013/2014 oraz 2014/2015 (w pierwotnym ogłoszeniu), innym razem – w okresie od 01.01.2013 do 31.12.2015 (korekta treści ogłoszenia)³⁷. Mając na uwadze, że przedmiotem skargi był sam fakt niezgodności z prawem korekty wstępnego ogłoszenia, sąd nie podjął tematu niespójności czasowej okresów ujętych w obu dokumentach (ogłoszeniu pierwotnym i jego korekcie). Trzeba mieć bowiem na uwadze, że roczny rozkład jazdy obowiązuje od północy drugiej soboty grudnia do tego samego momentu w kolejnym roku³⁸. Ta pozornie mało istotna kwestia może jednak rodzić dalsze skutki, na przykład w zakresie wniosków składanych przez przewoźników kolejowych do zarządcy infrastruktury o przydzielenie tras pociągów. Trzeba nadto zauważyć, że wskazana różnica w czasokresie świadczenia usług jest istotna dla oceny zgodności z prawem pierwotnych ogłoszeń. Jak już zaznaczono, nie było to

³⁵ Decyzja o zmianie trybu zapadła w dniu 05.06.2012 r., a stosowne ogłoszenie opublikowano 14.08.2012 r., zatem po ponad 2 miesiącach od podjęcia stosownej decyzji, zob. II SA/GI 1269/12.

³⁶ Art. 7 ust. 2 *in fine* rozporządzenia 1370/2007.

³⁷ Sygn. akt: II SA/GI 1269/12.

³⁸ Art. 30 ust. 5 i 5a ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym, tekst jedn.: Dz.U. 2015, poz. 1297 ze zm.

przedmiotem skargi³⁹, jednak należy zauważyć, że czas pomiędzy publikacją pierwotnych ogłoszeń organizatora (odpowiednio 28 i 30 grudnia 2011 r.) a określoną w nich datą rozpoczęcia świadczenia usług (9 grudnia 2012 r.⁴⁰) jest krótszy niż wymagany prawem okres roku. Tym samym już pierwotne ogłoszenie – choć nie było to przedmiotem skargi do sądu administracyjnego – nie wypełniało wskazań u.p.t.z. i rozporządzenia 1370/2007, ale również nie mogło być skutecznie zaskarżone w trybie przepisów u.p.t.z., dotyczyło bowiem trybu przetargowego.

7. Konkretyzacja podstawy prawnej ogłoszenia

Istotne znaczenie dla rozpatrywanego tematu ma kwestia podstawy prawnej ogłoszenia dokonanego przez organizatora. W odniesieniu do transportu kolejowego możliwe jest wystąpienie zbiegu podstaw prawnych, prowadzących do bezpośredniego zawarcia umowy. Możliwe jest bowiem jednoczesne wyczerpanie przesłanek zawartych w art. 22 ust. 1 u.p.t.z., tj. powierzenie następuje:

- w transporcie kolejowym (pkt 3);
- podmiotowi wewnętrznemu (pkt 2);
- w sytuacji, gdy występuje niewielka skala przewozów (pkt 1);
- w razie wystąpienia sytuacji grożącej zakłóceniem w świadczeniu usług (pkt 4).

W praktyce gospodarczej przepis art. 22 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z. w zasadzie nie znajduje zastosowania w odniesieniu do transportu kolejowego – ten bowiem, z racji skali, w naturalny sposób dotyczy przewozów intensywniejszych aniżeli wartości graniczne ujęte w u.p.t.z.⁴¹ oraz rozporządzeniu 1370/2007⁴². Dla odmiany ostatnia przesłanka powinna mieć charakter wyjątkowy, uzasadniony konkretną sytuacją rynkową, noszącą znamiona siły wyższej.

Jednym z argumentów podnoszonych przez skarżony organ jest niedopuszczalność skargi na swoje czynności w sytuacji, gdy są one dopuszczalne w oparciu o inną podstawę prawną niż faktycznie przywołana w podjętych działaniach. Okoliczność taka ma miejsce wówczas, gdy organizator transportu przywołuje w toku podejmowanych czynności podstawę prawną w postaci art. 22 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z.⁴³ (odpowiednio hipotetycznie także art. 22 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z.), zaś w postępowaniu sądowym argumentuje, że podjęte działanie było możliwe w oparciu o klauzulę zagrożenia ciągłości prowadzenia przewozów⁴⁴. W trakcie rozpozna-

³⁹ Sygn. akt: II SA/GI 1269/12.

⁴⁰ Data wejścia w życie rozkładu jazdy 2012/2013.

⁴¹ Art. 22 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 u.p.t.z.

⁴² Art. 5 ust. 4 rozporządzenia 1370/2007.

⁴³ Sygn. akt: II SA/GI 1267/12.

⁴⁴ Tamże.

nia słusznie uznano, że sama możliwość wykorzystania art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. jako podstawy nie może być argumentem wyłączającym zasadność wnoszonej skargi na postępowanie organizatora. Dodatkowo nadmienić należy, że bezzasadną jest argumentacja skarżonego organu dotycząca zastosowania art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. w sytuacji, gdy przedmiotem skargi jest ogłoszenie organizatora, gdyż bezpośrednie zlecenie przewozów w myśl art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. w ogóle takiego ogłoszenia nie wymaga.

Rozróżnienie podstawy prawnej podejmowanych czynności, w szczególności pomiędzy art. 22 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z. a art. 22 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z., powinno mieć bardzo istotne znaczenie dla rozpatrywanej materii. Oto bowiem sytuacja, w której organizator transportu ogłasza zamiar bezpośredniego powierzenia realizacji usług przewozowych w oparciu o przepisy uprawniające do takiego działania w odniesieniu do transportu kolejowego, żaden podmiot nie jest w stanie wykazać, że ogłoszenie takie eliminuje go z rynku i naraża na powstanie szkody. Faktycznie bowiem ogłoszenie jest działaniem kierowanym do rynku, nie ma skonkretyzowanego odbiorcy (adresata)⁴⁵. Tym samym żaden podmiot nie jest w stanie dowieść, że ogłoszenie nie zostało opublikowane z zamiarem zawarcia umowy właśnie z nim. Tymczasem, w razie publikacji ogłoszenia wskazującego jako podstawę prawną art. 22 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z., każdy uczestnik rynku mógłby jasno dowieść, że działanie organizatora naraża go – jako podmiot inny niż podmiot wewnętrzny – na wszystkie negatywne konsekwencje związane z wyrugowaniem z rynku.

Tak więc uznać należy, że z czysto formalnego punktu widzenia dopiero okoliczności faktyczne, związane z ogłoszeniem przez organizatora zamiaru bezpośredniego powierzenia wykonywania usług kolejowych w oparciu o art. 22 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z., przesądzają o zasadności skargi na działania przezeń podjęte. Z drugiej strony przywoływanie tej właśnie jednostki redakcyjnej, tj. art. 22 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z., przez organizatorów nie powinno być wykorzystywane jako sposób na eliminację skarg; wszak nadrzędnym celem przedmiotowych przepisów jest kreowanie transparentności w działaniach organizatorów dla uruchamiania mechanizmów stymulujących rozwój rynku.

Dyskusyjną pozostaje natomiast sytuacja, w której działania organizatora zawierają odwołanie wyłącznie do ogólnego przepisu, bez wskazania konkretnej jednostki redakcyjnej. Sytuacja taka miała miejsce w odniesieniu do uchwały zarządu województwa w sprawie zawarcia umowy, której przedmiotem było świadczenie usług przewozów kolejowych w publicznym transporcie zbiorowym, a wykonawca miał zostać wskazany bez zachowania trybu konkurencyjnego⁴⁶. W toku rozpoznania stanowisko sądu, dotyczące odrzucenia argumentu organu skarżone-

⁴⁵ Zob. uzasadnienie NSA w sprawie o sygn. akt: II GSK 597/13.

⁴⁶ Sygn. akt: II SA/GI 1268/12.

go odnośnie możliwości wykorzystania klauzuli art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z., oparło się na ustaleniu niezgodności okresu obowiązywania umowy z art. 22 ust. 8 u.p.t.z. Sąd pominął natomiast fakt, że gdyby organizator zamierzał powierzyć świadczenie usług w trybie przewidzianym art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. to nie tylko umowa powinna odpowiadać wymogom art. 22 ust. 8 u.p.t.z., ale także organizator nie publikowałby w ogóle ogłoszenia. W toku rozpoznania sąd nie odniósł się do spornej pomiędzy stronami kwestii występowania czy też niewystępowania przesłanek określonych w art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z., tj. wystąpienia zakłócenia w świadczeniu usług lub ryzyka wystąpienia takiego zakłócenia⁴⁷.

8. Straty operatorów jako przesłanka legitymacji wszczęcia postępowania skargowego

Jednym z warunków, jakie u.p.t.z. stawia przed skarżącym, jest kwestia strat, jakie ponosi on z powodu takiego a nie innego działania organizatora. We wszystkich przypadkach skarg wniesionych do sądów administracyjnych w związku z ogłoszeniami o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym podmiotami skarżącymi były te podmioty, które w okresie wcześniejszym⁴⁸ świadczyły usługi kolejowe dla danego organizatora. Tym samym w każdym przypadku uprawdopodobnienie strat ze strony skarżącego nie nastroczało trudności, co znajduje odzwierciedlenie w argumentacji przyjętej przez sądy⁴⁹. Należy jednak zadać pytanie, czy złożenie skargi przez podmiot trzeci („nowy wchodzący”, ang. *new-entrering*) byłoby podobnie skuteczne.

Mając na uwadze niezbędną skalę inwestycji, koniecznych do tego, by świadczyć usługi w transporcie kolejowym, trudno jest oczekiwać, że zupełnie nowy podmiot zdecyduje się na podjęcie ryzyka rynkowego w tym zakresie. Koszty utopione, związane z uczestnictwem w postępowaniu przetargowym, w którym dany podmiot nie został wybrany do świadczenia usług, są na tyle duże, że w praktyce rynek przewozów kolejowych nie funkcjonuje.

Dlatego właśnie wąskie, „cywilistyczne” ujmowanie przesłanek zasadności skargi do sądu administracyjnego na czynności organizatora stanowi barierę w kreowaniu rynku w przewozach kolejowych. Podmiot skarżący zobligowany jest bowiem do wykazania szkody, zatem konkretnie poniesionych nakładów,

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ W istocie podmioty te świadczyły usługi przewozowe w chwili publikowania ogłoszenia oraz w chwili wnoszenia skargi – określenie „wcześniejszy okres” odnosi się do okresu objętego zamówieniem będącym przedmiotem ogłoszenia, publikowanego z określonym wyprzedzeniem.

⁴⁹ Sygn. akt: II SA/GI 1267/12, II SA/GI 1268/12, II SA/GI 1269/12, II SA/Bd 992/15.

a także do wskazania związku pomiędzy zaistnieniem szkody a działaniem organizatora publicznego transportu zbiorowego. Takiego stanu rzeczy nie będzie w stanie udowodnić „nowy wchodzący”, który w naturalny sposób przesuwając wydatki inwestycyjne na okres, jaki jest przewidziany pomiędzy rozstrzygnięciem potencjalnego przetargu a datą rozpoczęcia świadczenia usług, dlatego jest on niejako wyeliminowany z procedury skargowej, przewidzianej w u.p.t.z.⁵⁰

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że zapisy art. 59 ust. 1 u.p.t.z. wyrażnie warunkują dopuszczalność skargi nie tylko powstaniem szkody, ale także jej związkiem z zarzucanym naruszeniem przepisów u.p.t.z. lub prawa unijnego. Tym samym, wnioskując *a contrario*, sytuacja, w której istotnie ma miejsce naruszenie przepisów, ale skarżony organ dowiódłby, że szkody związane są z niefrasobliwością po stronie operatora, a nie wynikają z podjętych działań organizatora, byłaby podstawą do nieuwzględnienia skargi. Podobnie literalne brzmienie analogicznego przepisu unijnego wskazuje na konieczność wystąpienia szkody lub zagrożenia wystąpienia szkody, a także na związek szkody z naruszeniem przepisów⁵¹.

Można jednak wskazać, że wolny rynek i swoboda konkurencji stanowią wartości nadrzędne, akcentowane już na poziomie traktatowym⁵². Daje to podstawę przyjęcia celowościowej wykładni przepisów, za czym przemawia także treść preambuły rozporządzenia 1370/2007. Ku potraktowaniu kreowania rynku jako wartości samej w sobie skłania zapis w pkt. 29 preambuły, w którym wyraźnie ujęto chęć zagwarantowania możliwości „odpowiednich działań” przez „potencjalne podmioty świadczące usługi”. Nie chodzi zatem o działania dostosowawcze w zakresie odpowiednio wczesnego przystąpienia do likwidacji majątku podmiotu, który jest z rynku eliminowany⁵³, lecz właśnie intencją prawodawcy było wspieranie konkurencji – poprzez udostępnienie potencjalnie zainteresowanym podmiotom narzędzi chroniących ich interesy, także poprzez możliwość podejmowania określonych działań w czasie, gdy nie świadczą oni jeszcze usług przewozowych w transporcie kolejowym, ale są potencjalnie zainteresowani wejściem na dany rynek w okresie przyszłym. Tym samym stosowne przepisy należy interpretować także jako służące do eliminowania sztucznych barier wejścia na rynek dla nowych graczy.

9. Skutki eliminacji wadliwych ogłoszeń organizatorów

Sądowa eliminacja z obrotu prawnego wadliwych ogłoszeń o zamiarze podjęcia określonych czynności przez organizatorów, jaka następuje w wyniku

⁵⁰ Art. 59-61 u.p.t.z.

⁵¹ Art. 5 ust. 7 rozporządzenia 1370/2007.

⁵² Art. 4 TFUE.

⁵³ Jak ma to miejsce w analizowanych przypadkach.

uznania za słuszną skargi na czynność organizatora polegającą na ogłoszeniu zamiaru bezpośredniego powierzenia usług, prowadzi do wykształcenia się sytuacji dość interesującej z prawnego punktu widzenia. Jediną możliwością organizacji przewozów staje się wówczas bezpośrednie powierzenie wykonywania usług w oparciu o klauzulę sytuacji nadzwyczajnej. W istocie bowiem upływ czasu sprawia, że nie jest możliwe zawarcie umowy z jakimkolwiek podmiotem w oparciu o jakikolwiek inny przepis u.p.t.z. niż tylko art. 22 ust. 1 pkt 4. Sytuacja, w której do momentu rozpoczęcia świadczenia usług pozostał mniej niż rok, uniemożliwia spełnienie warunków określonych w u.p.t.z. oraz rozporządzeniu 1370/2007 w zakresie odpowiednio wczesnego poinformowania uczestników rynku o swoich zamiarach. Tym samym stanowi przesłankę do powierzenia bezpośredniego, przy powołaniu się na istnienie ryzyka zakłócenia świadczenia usług publicznych. Odmienne argumentację, jakoby nieważność ogłoszenia o powierzeniu bezpośrednim powodowała, że jedyną możliwością organizatora staje się niezwłoczne ogłoszenie otwartego przetargu⁵⁴, należy uznać za błędną. W istocie bowiem ogłoszenie przetargu także wymaga odpowiednio wcześniejszego, tj. dokonanego z rocznym wyprzedzeniem, ogłoszenia zamiaru organizatora.

Oceniając tę sytuację, powinno się jednak wyraźnie podkreślić, że zupełnie inne przesłanki zdały się przyświecać prawodawcy tworzącemu zapisy uprawniające odpowiedni organ do bezprzetargowego powierzenia świadczenia usług w przypadku ryzyka zakłóceń i przerw w świadczeniu powszechnie dostępnych usług transportowych. Jest oczywistym, że prawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji, stąd tworzenie klauzul na wypadek zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej. Zasadne wydaje się odniesienie tego rodzaju sytuacji do pojęcia siły wyższej, zatem zdarzenia, które pozostaje poza możliwością oddziaływania przez strony, w tym przede wszystkim przez organizatora. Do sytuacji skutkujących możliwością zastosowania trybu przewidzianego w art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. powinno się też zaliczać takie właśnie sytuacje, jak strajki czy klęski żywiołowe. Podstawową przesłanką stosowania tego przepisu powinien być brak możliwości przewidzenia wystąpienia danej sytuacji.

Nie można tego powiedzieć o sytuacji, w której ryzyko zakłócenia w dostępie do usług jest wynikiem niefrasobliwości podmiotu odpowiedzialnego za jego zapewnienie. Wszak gdyby organizator postępował w sposób, który nie podlega skutecznemu zaskarżeniu, ciągłość świadczenia usług nie mogłaby ulec przerwaniu, nie wystąpiłoby zagrożenie stanowiące przesłankę zastosowania trybu powierzenia określonego w art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z.

Ocena tego rodzaju sytuacji jest złożona. Z jednej strony istnieje możliwość wykorzystywania przez organizatorów przepisów w ten sposób, że celowo działa-

⁵⁴ Zob. argumentacja skarżącej strony w sprawie sygn. akt: II SA/GI 1268/12.

jąc wbrew przepisom, na przykład publikując wadliwe ogłoszenie, uzyskiwaliby oni wolną rękę do powierzenia bezprzetargowego w oparciu o klauzulę sytuacji nadzwyczajnej, po sądowej eliminacji swoich działań wskutek wniesionej skargi. Z drugiej jednak strony nie można wykluczyć omyłek w działaniach organizatorów, te zaś powinny – co pozostaje spójne z dobrze rozumianym interesem wszystkich zainteresowanych stron – być eliminowane w możliwie najbardziej prorynkowy sposób.

Rozpatrując potencjalne skutki eliminacji z obrotu prawnego wadliwych ogłoszeń, trzeba wskazać na jeszcze jeden paradoks. Sąd, będąc związanym zakresem skargi, jest władny uchylić wyłącznie te czynności, które zostały w niej zawarte. Mając na uwadze, że obowiązki publikacyjne w Biuletynie Informacji Publicznej i w Biuletynie Urzędowym Unii Europejskiej mają charakter równoległy, wynikający z różnych aktów prawnych, skuteczna skarga eliminująca ogłoszenie w publikatorze krajowym równocześnie nie oznacza automatycznej anulacji ogłoszenia na szczeblu europejskim⁵⁵.

10. Organizacja transportu kolejowego w świetle orzeczeń sądów powszechnych

Na gruncie prawa cywilnego rozpatrywane są spory toczące się w ramach istniejących stosunków prawnych, nawiązanych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb transportowych mieszkańców. Wszystkie przytoczone sprawy toczyły się z powództwa operatorów, co jest poniekąd zrozumiałe, jako że organizator, będąc silniejszą stroną stosunku prawnego, jest w stanie w większym stopniu zabezpieczyć swoje interesy w treści umowy już na etapie przedumownym.

Choć większość przywołanych orzeczeń dotyczy stanu prawnego sprzed wejścia w życie u.p.t.z., podjęte rozstrzygnięcia dotyczą kwestii bardziej uniwersalnych, znajdujących swoje oparcie tak w ówczesnym, jak i w obecnym porządku prawnym. Z tego właśnie względu tak ważne znaczenie należy przypisać przyjętej linii orzeczniczej, oddalającej każdorazowo roszczenia operatorów. Na uwagę zasługuje wszakże rozbieżność oceny dokonanej przez sąd pierwszej instancji od ostatecznego rozstrzygnięcia przez apelację w jednej ze spraw dotyczących wysokości wynagrodzenia za realizację przewozów noszących znamiona użyteczności publicznej⁵⁶. Sytuacja taka otwiera możliwość pogłębienia rozważań nad argumentami stron i ostatecznie przyjętym rozstrzygnięciem, wskazuje bowiem na odmienne oceny sądów obu instancji.

⁵⁵ Sygn. akt: II SA/GI 1269/12.

⁵⁶ SO w Warszawie, sygn. akt: II C 596/10 oraz odpowiednio SA w Warszawie, sygn. akt: I ACa 1468/13.

Poddane analizie orzeczenia sądów powszechnych, niezależnie od rozstrzygnięć co do meritum spraw, zawierają szereg wskazań obrazujących logikę argumentacji stron, a także sposób wnioskowania wymiaru sprawiedliwości. Pod tym względem jest to cenne źródło informacji, pozwalające na podjęcie próby wnioskowania w jakże szerokim obszarze, jakim jest styk prawa zamówień publicznych i prawa konkurencji oraz wpływu obu tych zagadnień na realnie funkcjonujące usługi powszechnie dostępne dla użytkowników.

11. Użyteczność publiczna jako przymiot przewozów

Interesującym z punktu widzenia funkcjonowania rynku przewozów kolejowych jest zagadnienie zasad nadawania przymiotu użyteczności publicznej poszczególnym rodzajom przewozów. Aspekt ten jest bardzo wyraźnie uwypuklony w sprawie dotyczącej wynagrodzenia z tytułu świadczenia usług kolejowych przewozów pasażerskich w okresie między 01.05.2004 r. a 08.02.2006 r.⁵⁷ Podstawą rzeczonego roszczenia było stanowisko strony powodowej, której argumentację można uznać za bazującą na przyjęciu, że przymiot użyteczności publicznej określonego rodzaju przewozów jest cechą abstrakcyjną, a nie wynika z arbitralnego uznania przez ustawodawcę. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w stanie prawnym, który obowiązywał w okresie, którego dotyczą roszczenia, kategoria użyteczności publicznej nie była zdefiniowana prawnie w odniesieniu do konkretnych rodzajów przewozów kolejowych, toteż wywód strony powodowej, wskazujący przesłanki uznania działalności przezeń prowadzonej za spełniającą kryteria użyteczności publicznej, jest trudny do podważenia. W dalszej części argumentacji strona powodowa wskazywała, że zaniechaniem ze strony bardzo szeroko pojętego organizatora był brak zabezpieczenia środków budżetowych na realizację przewozów we wskazanym okresie, pomimo że trudno jest wskazać argumenty przemawiające za tym, aby określone rodzaje przewozów w jednym okresie cechowały się przymiotem użyteczności publicznej, w innym zaś – nie.

Jakkolwiek prezentowana linia argumentacyjna strony powodowej nie została ostatecznie uwzględniona przez sąd, który oparł się na gospodarczym charakterze prowadzonej przez powoda działalności (na rzecz takiej argumentacji wskazano na przykład na prowadzenie działalności przez powoda w formie spółki prawa handlowego), to trudno jest oprzeć się wrażeniu, że kolejne zmiany w obowiązującym prawie w istocie były powodowane sytuacją finansową budżetu państwa, a nie stopniową utratą przymiotu użyteczności publicznej połączeń kolejowych realizowanych przez powoda.

⁵⁷ SO w Warszawie, sygn. akt: II C 680/11 oraz SA w Warszawie, sygn. akt: I ACa 526/13.

Warto odnieść przedstawioną argumentację do obecnego stanu prawnego, w którym występują dwa rodzaje przewozów, tj.:

- przewozy o charakterze użyteczności publicznej;
- przewozy nienoszące znamion użyteczności publicznej.

Ustawa nie wskazuje narzędzi pozwalających klasyfikować poszczególne przewozy do którejś grupy, pozostawiając to w kompetencji organizatorów. Organizatorzy, poprzez uchwalane plany transportowe, określają zakres użyteczności publicznej w zakresie swoich kompetencji, niejako stwierdzając, że całość przewozów poza zdefiniowaną siecią przewozów użyteczności publicznej takowego przymiotu nie posiada. Jakkolwiek plany transportowe, będąc aktami prawa miejscowego, mają określony horyzont czasowy obowiązywania, nadal nie zapobiega to możliwości wprowadzenia w trybie aktualizacji planu transportowego tak daleko idących zmian, że nastąpi diametralna zmiana warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorców przewozowych. Taka hipotetyczna sytuacja bardzo przypomina tę będącą przedmiotem sporu, podobnie także można założyć finansowe podłoże działań organizatora.

12. Gospodarczy charakter działalności wobec znamion użyteczności publicznej przewozów

Istotnym czynnikiem, wpływającym na ocenę stopnia odpowiedzialności poszczególnych podmiotów uczestniczących w organizacji i realizacji międzywojewódzkich przewozów kolejowych, jest koegzystencja użyteczności publicznej i gospodarczego charakteru świadczonych usług przewozowych. Należy w tym miejscu wskazać, że obecny stan prawny, z bardziej rozbudowanymi regulacjami, pozwala dość dobrze dookreślić, w jakim charakterze świadczone są dane usługi przewozowe. Przyjmując za punkt wyjścia procedurę przetargową, w której organizator zleca wybranemu w wolnokonkurencyjnym postępowaniu operatorowi wykonywanie określonych usług w zamian za określone finansowanie, uznać należy, że przedmiot umowy został uznany przez organizatora za usługi użyteczności publicznej; jednocześnie, z perspektywy operatora jest to „zwykła” działalność gospodarcza, kontraktowana przez odpowiedni organ władzy publicznej.

Sytuacja będąca przedmiotem sporów zaistniała w innym reżimie prawnym. Niebagatelne znaczenie ma tu rozpoznanie, w jakim stopniu dany podmiot mógł zaprzestać prowadzenia swojej działalności, w szczególności w zakresie będącym przedmiotem sporu. Stanowiska stron są tu diametralnie odmienne – strona powodowa wskazuje na konieczność uznania swojej działalności za działalność o szczególnym charakterze, argumentując to wyłączeniem w prawie upadłościowym. Tymczasem, ze stanowiska pozwanego można wysnuć tezę, jakoby nie ist-

niały jakiegokolwiek przesłanki co do uznania będących przedmiotem sporu przewozów za cokolwiek innego niż tylko działalność gospodarcza, prowadzona przez przedsiębiorcę na zasadzie ryzyka, w oparciu o spodziewany wynik finansowy. Faktem jest, że stron nie łączyła żadna umowa precyzująca zakres obowiązków stron (w szczególności świadczenia operatora); także żaden akt władczy czy administracyjny nie wskazywał zakresu połączeń, które stanowią wyraz aktywności organizatora. Tym samym wnioskowanie musi prowadzić do jednego z dwóch alternatywnych wniosków:

- brak sprecyzowania zakresu usług użyteczności publicznej przez właściwego organizatora przesądza o zasadności uznania całości przewozów strony powodowej za wypełniające kryterium użyteczności publicznej w oparciu o zapisy aktu erekcyjnego przewoźnika,
- brak sprecyzowania zakresu usług użyteczności publicznej przez właściwego organizatora przesądza o zasadności uznania, że w rozpatrywanym okresie nie funkcjonowały jakiegokolwiek międzywojewódzkie przewozy o charakterze użyteczności publicznej.

Kluczowa jest zatem odpowiedź na pytanie, czy charakter użyteczności publicznej realizowanych przewozów można wywnioskować już z samej umowy spółki, konstituującej przewoźnika⁵⁸. Formalnym argumentem przeciwko takiemu wnioskowaniu może być fakt, że stroną umowy spółki jest w tym przypadku spółka-matka (PKP S.A.), a nie organizator. Jednakowoż trzeba mieć na uwadze, że taka konstrukcja prawna nie jest efektem działania o charakterze rynkowym, lecz wykonaniem ustawy restrukturyzującej przedsiębiorstwo państwowe PKP⁵⁹.

Trzeba mieć na względzie stosunki własnościowo-nadzorcze pomiędzy władzą publiczną a utworzonym na podstawie przepisów restrukturyzujących przedsiębiorstwo państwowe PKP przewoźnikiem pasażerskim (powodem). Znamiennym jest, że roszczenia wobec Skarbu Państwa (w związku z odpowiedzialnością ministra właściwego ds. transportu jako organizatora przewozów międzywojewódzkich) podniesione zostały dopiero wówczas, gdy powód został skomunalizowany na rzecz samorządów wojewódzkich.

Ostateczne uznanie przez sąd przedmiotu sporu jako działalności gospodarczej stało się pierwszym argumentem na rzecz oddalenia powództwa o wypłatę należnego operatorowi wynagrodzenia z tytułu świadczenia usług przewozowych użyteczności publicznej. To bowiem zaważyło na uznaniu przez sąd, że właściwy

⁵⁸ Wydaje się, że tego rodzaju wątpliwości można mieć w stosunku do powoływanych od pewnego czasu spółek przewozowych, pozostających własnością poszczególnych samorządów województw.

⁵⁹ Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, tekst jedn.: Dz.U. 2014, poz. 1160 ze zm.

w sprawie jest termin przedawnienia roszczeń odpowiedni dla prowadzenia działalności gospodarczej, nie zaś zasada ogólna.

Na marginesie zauważyć należy, że sąd, wskazując terminy, w których przedawniały się kolejne roszczenia, przyjął, że operator w ciągu miesiąca od zakończenia roku obrachunkowego byłby w stanie przedstawić wysokość strat poniesionych w związku ze świadczeniem usług będących przedmiotem sporu. Sąd nie przytoczył przepisów, z których wywiódł takie a nie inne terminy powstawania roszczeń; zauważyć jednak należy, że z ustawy o rachunkowości wynika, że dopuszczalny okres kalkulowania wyniku finansowego wynosi 3 miesiące⁶⁰. Tak więc zasadnym byłoby raczej uznać, że roszczenia są zapadalne nie w pierwszym, a w czwartym miesiącu po zakończeniu roku obrachunkowego.

13. Strategia cenowa operatora w świetle orzecznictwa

Ważnym elementem sporów sądowych, dotyczących realizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej, była każdorazowo strategia cenowa operatora, czyli strony powodowej. Aspekt ten jest o tyle istotny, że zwyczajowo wykształconą w transporcie kolejowym sytuacją jest ta, w której ryzyko handlowe spoczywa na operatorze. Formulowanie roszczeń względem operatora winno zatem być poparte argumentacją pozwalającą na potwierdzenie należytej staranności operatora w zakresie maksymalizacji wpływów taryfowo-biletowych. Dopiero ustaliwszy poziom kosztów i przychodów taryfowo-biletowych, znajduje on podstawę do określenia wysokości należnego dofinansowania, przy czym powinien on w swojej działalności zachować należyłą staranność, tj. zapobiegać nadmiernemu rozrostowi kosztów oraz dbać o wpływy taryfowo-biletowe.

Analizowane orzecznictwo wskazuje dwa istotne punkty, związane z zagadnieniami taryfowo-biletowymi, ujęte w linii sporu. Pierwszą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest rozszerzenie znaczeniowe pojęcia ulg ustawowych. W praktyce transportu publicznego przyjmuje się, że ulgami ustawowymi są ulgi przyznane na podstawie ustawy o uprawnieniach do ulg⁶¹ oraz na podstawie innych ustaw⁶². Równocześnie budżet państwa zapewnia refinansowanie utraconych przy-

⁶⁰ Art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 1047.

⁶¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 1138 ze zm.

⁶² M.in. ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych, Dz.U. 2006 Nr 249, poz. 1824 ze zm.; ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, tekst jedn.: Dz.U. 2014, poz. 1206 ze zm. i inne.

chodów z tytułu stosowania ulg. Wskazując wysokość rozszczenia, strona powodowa wskazała, że tzw. ulgi kolejarskie spełniają znamiona ulg ustawowych, choć nie są bezpośrednio ujęte w przepisach prawa. Argumentem powoda na rzecz uznania ulg kolejarskich za ustawowe jest fakt ich umocowania w układach zbiorowych pracy, zatem w przepisach stanowiących źródło prawa według prawa pracy. Tym samym ulgi kolejarskie, z perspektywy operatora, nie były wynikiem jego strategii cenowej, lecz wynikały z uwarunkowań zewnętrznych, odgórnych. Poparciem tezy powoda odnośnie charakteru ulg kolejarskich może być przywołane w argumentacji stanowisko resortu finansów, z którego wynika, że ocena charakteru ulg kolejarskich jest uzależniona od tego, czy przyjąłoby je „każde dobrze zarządzane przedsiębiorstwo prowadzące działalność na zasadach rynkowych”⁶³.

Drugim obszarem sądowej oceny strategii cenowej operatora jest określenie wpływu ulg handlowych na wynik finansowy realizowanej działalności. Bezrefleksyjne twierdzenie, że ulgi handlowe – przyznawane określonym grupom podróżnych w oparciu o swobodne decyzje operatora – są źródłem deficytu⁶⁴, wcale nie musi znajdować odzwierciedlenia w rzeczywistości. Nie można *a priori* wykluczyć sytuacji, w której obniżenie cen biletów w określonym segmencie rynku (określona relacja, określone pory dnia, określone grupy podróżnych itp.) spowoduje nawet wzrost przychodów w wyniku przyciągnięcia szerszej klienteli. Ba, z czysto logicznego punktu widzenia za uzasadnione przyjąć należy założenie, że zamiarem operatora prowadzącego określone rabaty był sumaryczny wzrost przychodów, a nie ich obniżenie. Wobec faktu, że ani strona powodowa nie przeprowadziła dowodu wzrostu przychodów wskutek zastosowanych upustów o charakterze handlowym, ani też pozwany nie dowiódł nieskuteczności rabatów i powstania finansowego manka, trudno znaleźć uzasadnienie, dla którego orzeczenie sądowe rozstrzyga o tym, że stosowanie ulg handlowych pogarsza wynik finansowy⁶⁵.

14. Bierność organizatorów transportu kolejowego

Cechą wspólną wszystkich orzeczeń jest bardzo daleko posunięta bierność organizatorów transportu w obszarze kształtowania funkcjonowania przewozów. Organizator przewozów we wszystkich spornych przypadkach⁶⁶ argumentuje, że za jedną z przesłanek oddalenia pozwu ze strony operatora uznać należy realny wpływ tego ostatniego na zakres świadczonych usług. Tym samym, wedle argumentacji organizatorów, skoro operator miał możliwość ograniczyć zakres

⁶³ Wyrok SO w Warszawie, sygn. akt: II C 596/10.

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ Wyrok SO w Warszawie, sygn. akt: II C 596/10; wyrok SO w Warszawie, sygn. akt: II C 680/11; wyrok SA w Gdańsku, sygn. akt: V ACa 636/13.

wykonywanych przewozów, to roszczenia z tytułu ujemnego wyniku finansowego z racji ich wykonywania pozostają bezzasadne. Jakkolwiek argumentacja taka pozostaje spójna i poprawna z formalnego punktu widzenia, obnaża w całej rozciągłości pasywną politykę transportową względem kolei. Strategia niepodjęcia decyzji, w szczególności decyzji społecznie niepopularnych, w znakomity sposób oddala od decydentów nie tylko ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą wobec operatorów, ale także odpowiedzialność polityczną. Wszak ewentualny negatywny wydzźwięk społeczny likwidacji połączeń kolejowych można wówczas łatwo odsunąć od siebie, wskazując operatora jako odpowiedzialnego za kontrowersyjne posunięcia.

Wydaje się, że niezależnie od oceny dokonanej przez sąd, trudno jest mówić o właściwej postawie organizatora. Przytoczyć można ujęte w rozstrzygnięciu sądowym sformułowanie o tym, że w istocie „obie strony (organizator i operator – przyp. B.M.) umowy znajdowały się w takiej sytuacji, że musiały umowę zawrzeć i jednocześnie umowa taka może być zawarta jedynie w konfiguracji podmiotowej” pomiędzy powodem a pozwanym⁶⁷. Zachwianie równości pomiędzy stronami stosunku umownego zostało wyrażone *explicite* w orzeczeniu sądowym⁶⁸. Wyrok jednoznacznie wskazuje, że zakres uprawnień przysługujących organizatorowi był niewspółmiernie duży w stosunku do uprawnień przysługujących operatorowi. Równocześnie jednak, mimo zastrzeżenia sobie szerokich kompetencji w umowie, organizator stronił od podejmowania konkretnych decyzji systemowych, wskazując co najwyżej potrzebę utrzymania połączeń w konkretnych relacjach.

W każdym przypadku⁶⁹ organizator wiedział o szeroko rozumianych skutkach swoich działań; mógł także domniemywać, że operator nie wstrzyma realizacji połączeń. Na rzecz przyjęcia takiego domniemania przemawia przede wszystkim charakter kosztów, jakie ponosi typowe przedsiębiorstwo kolejowe w toku prowadzonej przezeń działalności. Niepoślednią część kosztów stanowią wydatki o charakterze inwestycyjnym, amortyzujące się w okresie eksploatacji danego składnika majątku trwałego. Tym samym, z punktu widzenia przepływów finansowych, operator przewozów w sytuacji zlikwidowania połączeń poniósłby być może większą stratę niż w sytuacji, w której poniesione wydatki inwestycyjne są przynajmniej częściowo pokrywane wpływami z biletów⁷⁰.

⁶⁷ Wyrok SO w Warszawie, sygn. akt: II C 596/10.

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ Wyrok SO w Warszawie, sygn. akt: II C 596/10; wyrok SO w Warszawie, sygn. akt: II C 680/11; wyrok SA w Gdańsku, sygn. akt: V ACa 636/13.

⁷⁰ Nie powinno się jednak takiego rozumowania przyjmować apriorycznie za prawidłowe, bowiem ostateczny wynik finansowy prowadzonej działalności w sytuacji prawnej, jaka występowała w poszczególnych okresach, których dotyczyły spory, uzależniony jest od wzajemnego stosunku poszczególnych rodzajów kosztów oraz przychodów.

W ocenie sytuacji nie można też pomijać jeszcze jednego czynnika – pewnego rodzaju poczucia społecznej odpowiedzialności przewoźnika. Zjawisko to zostało zasygnalizowane w odniesieniu do określonych form transportu drogowego (przewoźnikom wywodzącym się z dawnego PKS przypisuje się niekiedy atrybut poczucia pewnej społecznej misji, podczas gdy prywatni przewoźnicy busowi jawią się jako pozbawieni tego atrybutu, kierujący się wyłącznie rachunkiem ekonomicznym przy podejmowaniu decyzji o zakresie świadczonych usług)⁷¹ i wydaje się, że przy całym raczej negatywnym obrazie kolei jako „państwa w państwie” w porównaniu tym jest jednak ziarnko prawdy. Działania organizatora – zajmującego wygodną pozycję podmiotu, który faktycznie może unikać konsekwencji swoich zaniechań w zakresie prowadzenia polityki transportowej – porównać można do sytuacji przedsiębiorstw autobusowych wywodzących się z dawnego PKS, które także były „wygodnym” narzędziem prowadzenia polityki uników w kwestii kształtowania transportu publicznego⁷².

Gorzką konkluzją jest fakt, że sąd, uznając, że operatora świadczącego określone przewozy (tu: przewozy międzywojewódzkie) powinno się oceniać przez pryzmat dochowania przezeń należytej staranności, nie wymaga tego samego od organizatorów. Wydaje się, że we wszystkich rozpatrywanych okresach działania organizatora były dość odległe od stanu należytej staranności. Pamiętać przy tym należy, że to właśnie należyta staranność organizatora w dużej części determinuje to, jakie usługi są dostępne dla pasażerów. Bierność organizatora jest pierwszym sygnałem pasywnej polityki wobec kolei, a zaakcentowanie przez sąd faktu, że w spornym okresie zawieranie umów pomiędzy organizatorem a operatorem na kolejne okresy odbywało się całkowicie w oderwaniu obowiązujących przepisów⁷³, zdecydowanie bardziej należy odczytywać jako piętnujące poczynania organizatora, wszak najpierwszym podmiotem, od którego wymagać należy przestrzegania prawa, są organy państwa.

Warto w tym miejscu zestawić ze sobą różne roszczenia dotyczące przewozów międzywojewódzkich⁷⁴. Obejmują one bezpośrednio następujące po sobie okresy, w których powód faktycznie realizował przewozy; cezurą jest jednak odmienność stanu prawnego pomiędzy stronami.

⁷¹ A. Chyba, W. Starowicz: *Wybrane aspekty kształtowania systemu transportowego regionu i zarządzania nim*, [w:] *Transport w rozwoju regionów*, „Zeszyty Naukowo-Techniczne”, oddz. SITK w Krakowie, z. 77, Kraków 2000, s. 239–254.

⁷² Zob. Z. Taylor, A. Ciechański: *Transformacja własnościowa przedsiębiorstw PKS po roku 1990*, „Przegląd Komunikacyjny” 2008, nr 4, s. 3–13.

⁷³ Sygn. akt: II C 596/10.

⁷⁴ W brzmieniu przepisów obowiązujących w poszczególnych okresach.

Tabela 2. Porównanie kluczowych elementów spraw z zakresu finansowania przewozów międzywojewódzkich⁷⁵

	II C 596/10	II C 680/11
Zakres roszczeń	Należność z tytułu deficytu w zakresie wykonywanych przez powoda połączeń międzywojewódzkich	Należność z tytułu deficytu w zakresie wykonywanych przez powoda połączeń międzywojewódzkich
Okres, którego roszczenia dotyczą	09.02.2006–31.12.2008	01.05.2004–8.02.2006
Stosunek prawny pomiędzy organizatorem a operatorem	Umowy o świadczenie usług	Brak – faktyczne świadczenia usług oraz umowa erygująca podmiot
Kluczowe elementy rozstrzygnięcia sądowego I instancji	Roszczenie słuszne co do zasady	Roszczenie przedawnione
Rozstrzygnięcie sądu apelacyjnego	Zmiana wyroku I instancji i oddalenie roszczenia	Utrzymanie wyroku I instancji w mocy
Wysokość podstawowego roszczenia (bez odsetek, kosztów sądowych, kosztów zastępstwa procesowego itp.)	322 497 476,80 zł	358 878 839,00 zł

Oceniając poczynania organizatora przewozów międzywojewódzkich w rozpatrywanym okresie, można mówić o pozornym wzroście odpowiedzialności za ten segment rynku przewozowego. Przesłanką takiej oceny jest fakt, że w okresie późniejszym, tj. po 09.02.2006 r., resort transportu zawarł umowę z operatorem – trudno doszukiwać się jednak wystąpienia w tej dacie istotnych zdarzeń prawnych, które przemawiałyby za tak istotną zmianą stosunku prawnego pomiędzy organizatorem a operatorem. Co ważne, przez cały okres świadczenia usług przewozowych w żaden sposób nie zmieniły one swojego charakteru.

Na zakończenie wypada dodać, że niezależnie od uznania roszczeń za słuszne czy też niesłuszne, zwraca uwagę ich skala. W okresie 4 lat i 8 miesięcy deficyt działalności przewozowej w transporcie kolejowym tylko w odniesieniu do jednego segmentu przewozów wyniósł nominalnie niemal 700 000 000 złotych. Uszczerbek finansowy tak dużej skali w oczywisty sposób odcisnął piętno na kolejowych przewozach pasażerskich, a jego długofalowe oddziaływanie jest odczuwalne do dnia dzisiejszego.

⁷⁵ Źródło: opracowanie własne na podstawie wyroków: SO w Warszawie II C 596/10 i II C 680/11 oraz SA w Warszawie I ACa 1468/13 i I ACa 526/13.

15. Zmiana stosunków prawnych umowy zawartej w trybie przetargowym

Jedną z najpoważniejszych bolączek, jaka zarysowuje się w treści wszystkich orzeczeń, jest niedostatek rynku. Jest to sytuacja typowa dla okresu transformacji – transformacji, która dodatkowo przeprowadzana jest w sektorze o naturalnie wysokich barierach wejścia, w sektorze sieciowym, w którym dodatkowo poszczególne elementy systemu transportowego mogą mieć różny status, jeśli chodzi o występowanie elementu tzw. kluczowości dla świadczenia usług. Analizując rozpatrywane orzeczenia, trzeba mieć zatem na uwadze moment, w którym zostały one wydane, stadium w procesie przechodzenia od kolejowego monolitu państwowego przedsiębiorstwa PKP, określanego niejednokrotnie mianem „państwa w państwie”, ku modelowi zliberalizowanemu, w którym występuje na tyle duża mnogość (przynajmniej potencjalnych) oferentów, że władze publiczne, organizujące transport zbiorowy, mogą dokonać wyboru podmiotu, który będzie świadczył usługi w oparciu o kryteria rynkowe w wolnokonkurencyjnym postępowaniu.

Problem niedostatku rynku uwypukla się także w mającym miejsce pomiędzy operatorem a organizatorem sporze dotyczącym zmiany umowy wiążącej obie te strony w taki sposób, aby finalnie wysokość wynagrodzenia z tytułu realizowania przewozów kolejowych była wyższa⁷⁶. Sytuacja w tym sporze jest o tyle odmienna od wcześniej opisywanych, że operator, czyli strona powodowa, wybrany został w drodze przetargu, zatem można uznać, że rynek, przynajmniej w szczątkowej formie, już zaistniał. Zmienia to dość istotnie ocenę całej sytuacji – w istocie bowiem operator, przystępując do przetargu, zmuszony był uwzględnić wszelkie ryzyka i całokształt okoliczności świadczenia usług, w szczególności zaś warunki określone przez zamawiającego.

Roszczenie strony powodowej zostało przez sąd słusznie oddalone, ponieważ ogół warunków gospodarowania powinien być wzięty pod uwagę w chwili składania oferty przez pretendenta. Zważyć należy, że w argumentacji powoda pojawiają się jedynie zmiany o charakterze ogólnogospodarczym (światowy kryzys finansowy, wzrost bezrobocia itp.). Brak jest natomiast odniesień do takich elementów kosztowej strony rachunku ekonomicznego prowadzonych przewozów, jak stawki dostępu do infrastruktury czy inne tego rodzaju koszty, wynikające ściśle z rodzaju prowadzonej działalności, a równocześnie takie, których zmian poziomu nie dało się przewidzieć w chwili składania oferty. Przytoczone przez stronę powodową argumenty opierają się na zjawiskach ogólnogospodarczych, przewidywalnych, pozbawionych zmian o charakterze nagłym, zatem takich, których zmienność na etapie składania oferty powinna zostać uwzględniona.

⁷⁶ Wyrok SA w Gdańsku, sygn. akt: V ACa 636/13.

Trzeba też pamiętać, że zmiana, o którą wnosił powód, dotyczyła tych elementów umowy, które stanowiły przesłankę wyboru oferty powoda przez pozwanego w przeprowadzonym przez pozwanego postępowaniu przetargowym. Tym samym ich modyfikacja spowodowałaby naruszenie sytuacji rynkowej, jaka wystąpiła pomiędzy organizatorem transportu kolejowego a uczestnikami postępowania na etapie wyboru najkorzystniejszej oferty. Tak daleko idąca zmiana mogłaby spowodować słuszne pretensje ze strony podmiotów, które poprzez złożenie oferty w postępowaniu wcześniej wyrażały zainteresowanie pozyskaniem zlecenia.

Nie zasługuje natomiast na aprobatę stanowisko sądu argumentujące oddalenie powództwa wykonaniem umowy. Mając na uwadze społeczno-gospodarcze przeznaczenie przedmiotu umowy wiążącej pozostające w sporze strony, należało raczej docenić to, że strony mimo sporu utrzymywały dostępność usług kolejowych dla mieszkańców. Użyta przez sąd argumentacja sugeruje, że elementem, który przemawiałby na korzyść strony powodowej, byłoby przerwanie świadczenia usług, choć reperkusje społeczne takiego kroku byłyby bardzo duże.

Należy rozważyć, na ile zaiste uznać można, że umowa została wykonana poprzez wykonanie wzajemnych świadczeń dłużników, bowiem przedmiotem umowy wieloletniej było zawarcie odpowiednich umów okresowych, tj. rocznych. W sytuacji braku takiej podczas jednego z okresów nie można stwierdzić, że umowa wieloletnia została wykonana. Z drugiej strony przedmiotem zamówienia ze strony organizatora było wykonywanie przewozów kolejowych, a nie zawieranie umów (rocznych) na wykonywanie przewozów kolejowych. Procedura umów rocznych wraz z negocjacjami stanowiły jedynie formę realizacji przedmiotu zamówienia.

Przywołany kazus jest o tyle ciekawy, że dotyczy sytuacji, w której operator został wybrany w trybie przetargowym, a umowa miała charakter wieloletni. Można zatem uznać, że nawiązany w wyniku przedmiotowego postępowania stan prawny w bodaj największym stopniu odpowiada takiemu sposobowi organizacji transportu publicznego, jaki został określony jako pożądany w rozporządzeniu 1370/2007 oraz w u.p.t.z. Równocześnie opisywany przypadek unaocznia w pełni problemy, jakie pojawiają się na rynku przewozów kolejowych pomiędzy organizatorem a operatorem na etapie uszczegóławiania zakresu wzajemnych zobowiązań wynikających z wieloletniego charakteru kontraktu.

16. Wnioski

Obraz procesów organizowania publicznego transportu zbiorowego, jaki wyłania się z sądowych orzeczeń, wskazuje szereg problemów, z jakimi borykają się wszyscy uczestnicy rynku – organizatorzy, operatorzy oraz pretendenci w prowadzonych postępowaniach przetargowych. Brak systemowych narzędzi ich rozwiązywania może skutkować reperkusjami dla pasażerów i negatywnie oddziaływać

na szeroko rozumiany obszar integracji systemu transportowego z jego społeczno-gospodarczym otoczeniem.

Linia orzecznicza, prezentowana w odniesieniu do czynności organizatora podlegających skutecznemu zaskarżeniu, wydaje się wadliwa. Stosowane kryterium określoności adresata, zgodnie z którym sąd uznał za zaskarżalne te czynności, które nie są kierowane do konkretnych podmiotów⁷⁷ i równocześnie uznał za niezaskarżalne te czynności, które miały określonego adresata⁷⁸, nie ma oparcia w prawie, ponadto pozostaje sprzeczne z celem, jaki przyświecał prawodawcy. W pierwszym rzędzie powtórzyć należy, że przepisy art. 59 i 60 u.p.t.z. nie zawierają zamkniętego katalogu czynności podlegających zaskarżeniu. Istotniejsze jest natomiast społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa jako narzędzia służącego w tym przypadku do budowania i pogłębiania struktur rynkowych w sektorze transportu publicznego. Jak już wcześniej wywiedziono, z logicznego punktu widzenia podmiot skarżący nie jest w stanie udowodnić swoich potencjalnych strat w oparciu li tylko o samo ogłoszenie o zamiarze bezpośredniego powierzenia zadań przewozowych w transporcie kolejowym. Nie jest on bowiem w stanie dowieść, że organizator nie publikuje ogłoszenia z myślą o powierzeniu przewozów właśnie jemu. Z drugiej strony, jeśli uznać, że czynności kierowane do konkretnego adresata nie podlegają zaskarżeniu właśnie z tego powodu, że ich odbiorca jest imiennie określony, uczestnicy rynku byłiby pozbawieni jakichkolwiek narzędzi ochrony własnych interesów w stosunkach z organizatorami.

Postulatem *de lege ferenda* jest zmiana brzmienia art. 59 ust. 1 u.p.t.z. w taki sposób, aby możliwe było skuteczne wnoszenie skargi do sądu administracyjnego w sytuacji, gdy naruszenie przepisów przez organizatora polega na niewykonaniu czynności będącej równocześnie warunkiem skuteczności skargi.

Obserwując rozwój stosunków rynkowych w transporcie kolejowym, obejmujący znacznie szersze spektrum zagadnień niżli tylko umowy przewozu pomiędzy pasażerami a przewoźnikami⁷⁹, należy prognozować doskonalenie metod i narzędzi zarządzania ryzykiem w prowadzonej działalności. Obszar ten ma kluczowe znaczenie dla rozwoju rynku – przedsiębiorcy mogą być zainteresowani inwestowaniem w danej branży jedynie wówczas, gdy ich interesy są chronione adekwatnie do ponoszonego ryzyka, niezależnie od zajmowanej pozycji (zakontraktowany operator, „nowy wchodzący”, przewoźnik w formule *open-access*). Ważne jest zatem rozszerzenie ochrony prawnej podmiotów rynku kolejowego tak,

⁷⁷ Wnioskowanie *a contrario* wobec stanowiska NSA akcentującego kwestię skonkretyzowanego adresata podejmowanych czynności, por.: „Była to bowiem czynność podjęta przez organizatora w sprawie [...], a nie – zawierająca oświadczenie woli o zawarciu umowy z konkretnym podmiotem” II GSK 597/13.

⁷⁸ Sygn. akt: II SA/GI 1409/12.

⁷⁹ Przykładem może być obszar utrzymania infrastruktury lub obszar utrzymania pojazdów.

aby bezpośrednio w przepisach zawrzeć uprawnienia skargowe dla wszystkich realnie zainteresowanych świadczeniem na rzecz danego organizatora usług, nie zaś – uzależniać uprawnienie do złożenia skargi od zaangażowanych nakładów.

Spór dotyczący zmiany wysokości należnego operatorowi wynagrodzenia z tytułu świadczenia usług obrazuje natomiast problemy związane z wieloletnim charakterem umów. Wzorcową, oczekiwaną sytuacją, w której długoterminowe kontrakty są wynikiem strategicznego planowania administracji publicznej, podstawą strategii biznesowych uczestników rynku i równocześnie gwarantem stabilności warunków społeczno-gospodarczych dla użytkowników transportu, stawia w istocie przed organizatorami jeszcze większe wymagania dotyczące kompetencji zarządczych.

Należy wreszcie wskazać też na wyłaniającą się z wszystkich orzeczeń powszechną prawidłowość bardzo znaczącego naruszenia w zasadzie wszelkich możliwych terminów przez organizatorów i stosowanie przez nich różnego rodzaju działań nieprzewidzianych bezpośrednio prawem w zakresie organizacji transportu kolejowego. Sytuacja, w której kluczowe decyzje podejmowane są dopiero w wyniku zaistnienia określonych okoliczności zewnętrznych⁸⁰, dowodzi systemowych zaniedbań w tym obszarze. Brak egzekucji prawa prowadzi do powszedniego traktowania jego norm wyłącznie jako wytycznych kierunkowych. Należy też mieć na uwadze zagrożenia wewnętrzne, jakie niosą ze sobą problemy z terminowym działaniem organizatorów, na przykład w obszarze nadawania priorytetów podczas przydzielania tras pociągów w rozkładzie jazdy przez zarządcę infrastruktury. Sytuacja, w której opieszałość organizatorów może skutkować negatywnymi skutkami dla otoczenia, w tym dla pasażerów, stanowi asumpt do większej aktywności legislacyjnej, tak, aby stworzyć przepisy dostosowane do realiów rynku, nie zaś będące w istocie spójnymi, lecz oderwanymi od nich konstruktami logicznymi.

Streszczenie

Artykuł stanowi kompletny przegląd orzecznictwa w sprawach związanych z organizacją przewozów publicznych w transporcie kolejowym. Analizie poddano rozstrzygnięcia sądów administracyjnych, dotyczące działań władzy publicznej przed zakontraktowaniem realizacji usług oraz orzeczenia sądów powszechnych, rozstrzygające spory na niwie ukształtowanych stosunków prawnych. Widoczna jest duża dowolność organizatorów w zakresie realizacji swoich obowiązków, w szczególności w zakresie dochowywania ustawowych terminów. Mając na uwadze, że prawo krajowe stanowi w dużej mierze implementację prze-

⁸⁰ Jak na przykład żądanie zarządcy infrastruktury w przedmiocie wskazania podmiotu, który będzie realizował zadania przewozowe, co jest konieczne na etapie tworzenia rozkładu jazdy.

pisów unijnych, część wysnutych wniosków unaocznia potrzebę systemowej zmiany przepisów dotyczących organizacji transportu publicznego w Europie.

Słowa kluczowe: kolej, powierzenie bezpośrednie, operator wewnętrzny, organizacja publicznego transportu kolejowego

Claims and complaints towards public railway transport authority bodies from railway operator companies

Summary

The article covers the review of all lawsuits in the matter of organizing public railway transport. It also analyses the judgments of administrative courts regarding precontracting period as well as judgments of general (civil) courts covering stated contracts. It is noticed that legal obligations put on public transport authorities happen to be disobeyed especially these aimed at time limits. As national law is mainly an implementation of European rules some conclusions indicate the need to reform the regulations referring to organization of public transport systems in the whole EU.

Key words: railway, direct award, internal operator, organization of public railway transport

Bibliografia

- Bożenkowska-Zawisza K., Bożenkowski Ł., *Bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług i zaskarżalność czynności organizatora transportu zbiorowego. Głosa do orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w sprawach II SA/Gl 1024/12, 1267/12, 1268/12, 1269/12 oraz 1408/12 i 1409/12*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2).
- Chyba A., Starowicz W., *Wybrane aspekty kształtowania systemu transportowego regionu i zarządzania nim*, [w:] *Transport w rozwoju regionów*, „Zeszyty Naukowo-Techniczne oddz. SITK w Krakowie” 2000, z. 77.
- Raczyńska J., *Usługi publiczne w kolejowym transporcie pasażerskim w Unii Europejskiej*, „Technika Transportu Szynowego” 2006, nr 4.
- Szydło W., *Bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu kolejowego i jej sądowa kontrola*, „Przegląd Komunikacyjny” 2015, nr 1.
- Taylor Z., Ciechański A., *Transformacja własnościowa przedsiębiorstw PKS po roku 1990*, „Przegląd Komunikacyjny” 2008, nr 4.

dr hab. Katarzyna Właźlak
Uniwersytet Łódzki

Integracja transportu kolejowego z innymi środkami transportu w planach transportowych

1. Wpływ koncepcji zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego na konstrukcję integracji transportu kolejowego z innymi środkami transportu

Dotychczas system planowania zintegrowanego najpełniej rozwijał się w obrębie gospodarki przestrzennej, z planami na poziomie gminy, województwa, kraju i powiązanych z nimi planami specjalistycznymi, m.in. w zakresie gospodarki wodnej, wykorzystania powierzchni ziemi, ochrony przyrody. Relatywnie nowa na tym tle jest koncepcja zintegrowanego planowania rozwoju publicznego transportu zbiorowego (drogowego, kolejowego, innego szynowego). Istotą tej koncepcji jest koordynacja celów, zadań, środków, organizacji i stosowanych procedur w określonym czasie, co w konsekwencji powinno prowadzić do skutecznego zaspokajania ważnych potrzeb społecznych¹. Powstaje pytanie, czy aktualną koncepcję zintegrowanego planowania rozwoju publicznego transportu zbiorowego można uznać za udaną, a w szczególności, czy rozwojowi tego transportu służy, dokonana na gruncie prawa, integracja transportu kolejowego w planach transportowych.

Transport kolejowy to jedna z podstawowych gałęzi systemu transportowego determinującego rozwój gospodarczy państwa. Jednocześnie rozwój transportu kolejowego jest celem prawodawcy europejskiego. W preambule rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym² akcentuje się, że „w ramach wspólnej polityki transportowej istotne jest zapewnienie ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym oraz podniesienie jakości i efek-

¹ Zob. J. Supernat, *Zarządzanie strategiczne. Pojęcia i koncepcje*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 147–150; E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 139.

² Dz.Urz. UE 2007 L 315/1.

tywności kolejowych usług pasażerskich, aby zwiększyć udział transportu kolejowego w stosunku do innych środków transportu”. Rozwój transportu kolejowego może stanowić alternatywę przede wszystkim dla transportu drogowego, a w konsekwencji przyczynić się do redukcji spalin, zmniejszenia liczby miejsc zajmowanych przez parkingi czy w końcu zmniejszenia liczby aut na drogach oraz wypadków komunikacyjnych z ich udziałem³.

Podobne założenia zrównoważonego rozwoju transportu są przyjmowane w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej. Kluczowym jest Biała Księga UE z 2011 r.⁴, która zaleca m.in. stosowanie rozwiązań efektywnych energetycznie i czystych ekologicznie (chodzenie pieszo, jazda na rowerze, korzystanie z transportu zbiorowego), powiązanie planowania transportu z zagospodarowaniem przestrzennym czy stosowanie paliw alternatywnych. Te wyzwania trzeba uwzględniać także w planach transportowych, w których określone byłyby cele i środki osiągnięcia zrównoważonego rozwoju transportu.

Sama koncepcja zrównoważonego rozwoju transportu jest wynikiem implementacji przepisów unijnych do ustaw krajowych. Polski prawodawca dąży do tego, aby potrzeby przewozowe obywateli zaspokajane były z wykorzystaniem różnych środków transportu, do tego z udziałem wielu podmiotów i form działania administracji. Plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (plany transportowe) należą do najważniejszych instrumentów rozwoju pasażerskiego transportu kolejowego. Ich znaczenie i praktyczne zastosowanie jest jednak szersze. Należy zwrócić uwagę, że w kwestii definicji planu transportowego art. 4 pkt 4a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁵ (dalej: u.t.k.) odsyła do ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁶ (dalej: u.p.t.z.), stanowiąc, że plan transportowy to plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego opracowany przez organizatora publicznego transportu zbiorowego i ogłoszony zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym. W słowniczku tej ustawy wprowadzie brakuje definicji samego planu transportowego, ale są tam pewne definicje pomocnicze, m.in. publicznego transportu zbiorowego oraz zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

³ M. Hassa, *Wpływ przepisów Unii Europejskiej na sytuację pasażerów w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy ochrony konsumenta na rynku przewozów kolejowych*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa 2015, s. 110.

⁴ Komisja Europejska, *Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”*, COM(2011) 144 final, z 28.03.2011 r., dostęp online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:pl:PDF> (2 października 2016 r.).

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 1727 ze zm.

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 1867 ze zm.

Publiczny transport zbiorowy to powszechnie dostępny regularny przewóz osób, wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej (art. 4 ust. 1 pkt 14 u.p.t.z.). Nie można przy tym pominąć faktu, że pojęcie publicznego transportu zbiorowego odnosi się do różnych rodzajów tego transportu. Samo zastosowanie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest szerokie. Jej przepisy stosowane są na terytorium RP oraz w strefie transgranicznej, nie tylko w transporcie drogowym, ale i w innych komplementarnych – w transporcie kolejowym, innym szynowym, także w transporcie liniowym, liniowo-terenowym, a nawet w transporcie morskim oraz w żegludze śródlądowej (art. 1 ust. 1 u.p.t.z.). Transport kolejowy jest przy tym definiowany jako przewóz osób środkiem transportu poruszającym się po torach kolejowych (art. 4 ust. 1 pkt 20 u.p.t.z.). Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 15 maja 2012 r., II FSK 2150/10⁷, o publicznym charakterze transportu kolejowego powinno przesądzać to, czy zarządca udostępnia linie kolejowe uprawnionym przewoźnikom kolejowym.

To swoiste zintegrowanie różnych rodzajów transportu, w tym transportu kolejowego, w ramach publicznego transportu zbiorowego występuje także w przepisach innych ustaw. W myśl art. 27 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁸ dział transport obejmuje sprawy: funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad, oraz kolei, lotnisk i portów lotniczych; ruchu drogowego, kolejowego oraz lotniczego; przewozu osób i rzeczy środkami transportu samochodowego, kolejowego i lotniczego; komunikacji publicznej. Sprawy „lokalnego transportu zbiorowego” należą do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹), „transportu zbiorowego i dróg publicznych” – odpowiednio do powiatu (art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁰) i do samorządu województwa (art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹¹).

W art. 4 ust. 1 pkt 28 u.p.t.z. pojęcie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego definiowane jest jako proces rozwoju transportu uwzględniający oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzający do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promujący przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu. Wobec tego

⁷ LEX nr 1214181.

⁸ Tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 543 ze zm.

⁹ Tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.

¹⁰ Tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 814 ze zm.

¹¹ Tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 486.

w praktyce koncepcja zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego może być realizowana przez promocję systemu zintegrowanych węzłów przesiadkowych. Jak podkreśla S. A. Jarecki, kluczowe dla realizacji zasady zrównoważonego transportu jest zachowanie mniej więcej równego udziału poszczególnych rodzajów transportu w przewozach¹².

Nie sposób nie zgodzić się z tym, że wprowadzane w tym zakresie regulacje prawne powinny gwarantować utworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego na płaszczyźnie lokalnej, regionalnej, krajowej, europejskiej i globalnej¹³. Zrównoważony transport jest w swej istocie systemem transportowym, który zaspokaja – związane z transportem – potrzeby obywateli w sposób niezagrażający bioróżnorodności, ekosystemowi i zdrowiu ludzi, pozwalając na zachowanie równości międzypokoleniowej. System taki musi być przystępny pod względem ekonomicznym dla wszystkich obywateli, powinien być efektywny i dążyć do ograniczenia szkodliwej emisji, a także zapewniać właściwe funkcjonowanie gospodarki¹⁴. S. Płażek zwraca uwagę, że w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym do kryteriów „zrównoważenia” dodana została potrzeba zapewnienia możliwości korzystania z transportu osobom niepełnosprawnym lub ograniczonym ruchowo¹⁵.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego miała istotny wpływ na konstrukcję integracji transportu kolejowego w planach transportowych. Dla przyjęcia tej konstrukcji nie są także bez znaczenia różne „zintegrowane modele”, jak zintegrowany system taryfowo-biletowy czy zintegrowany węzeł przesiadkowy. Pierwszy z nich polega na umożliwieniu wykorzystywania przez pasażera biletu uprawniającego do korzystania z różnych środków transportu na obszarze właściwości organizatora publicznego transportu zbiorowego (art. 4 ust. 1 pkt 26 u.p.t.z.). Zintegrowany węzeł przesiadkowy z kolei to miejsce umożliwiające dogodną zmianę środka transportu, wyposażone w niezbędną dla obsługi podróży infrastrukturę, w szczególności: miejsca postojowe, przystanki komunikacyjne, punkty sprzedaży biletów, systemy informacyjne,

¹² S. A. Jarecki, *Związek pomiędzy aksjologicznymi podstawami prawa regulacji rynku transportu kolejowego i prawa ochrony środowiska*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4, s. 161.

¹³ A. Makarucha, *Specustawa szansą na rozwój infrastruktury kolejowej*, [w:] *Wybrane problemy...*, s. 89.

¹⁴ J. Berdo, *Idea zrównoważonego rozwoju a możliwości jej urzeczywistnienia*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, nr 2, s. 73.

¹⁵ S. Płażek, *O instrumentach prawnych województwa samorządowego dla realizacji polityki regionalnej w dziedzinie transportu zbiorowego i dróg publicznych*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, pod red. M. Steca, K. Bandarzewskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 174.

umożliwiający zapoznanie się zwłaszcza z rozkładem jazdy, linią komunikacyjną lub siecią komunikacyjną (art. 4 ust. 1 pkt 27 u.p.t.z.).

Wydaje się, że bez zintegrowanego podejścia do zagadnień planowania rozwoju publicznego transportu zbiorowego byłaby utrudniona skuteczna realizacja różnych zadań i działań na rzecz ochrony środowiska. Już z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁶ można wyprowadzić koncepcję integracji polityki ochrony środowiska z planowaniem w innych obszarach prawa administracyjnego, w tym w obszarze transportu. Przepis ten stanowi *explicite*, że polityki, strategii, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

2. Podmioty planujące

Poszerza się wciąż ustawowy katalog organów administracji publicznej zobowiązanych do opracowania, aktualizowania i realizacji planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Początkowo plan transportowy był stanowiony w strukturze administracji rządowej oraz przez gminy, powiaty i województwa samorządowe. W aktualnie obowiązującym brzmieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym pojęcie jednostki samorządu terytorialnego uległo istotnej zmianie, jest bowiem szersze niż w rozumieniu przepisów samorządowych ustaw ustrojowych. Art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.t.z. *explicite* obejmuje pojęciem jednostki samorządu terytorialnego również związek międzygminny, związek powiatów, związek powiatowo-gminny lub związek metropolitalny.

Taka definicja jednostki samorządu terytorialnego ma istotne przełożenie na podmiotowy zakres planowania zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym pasażerskiego transportu kolejowego. Jednostkom samorządu terytorialnego prawodawca nadał bowiem status organizatora publicznego transportu zbiorowego, zapewniającego funkcjonowanie tego transportu na danym obszarze (art. 4 ust. 1 pkt 9 u.p.t.z.), w tym odpowiadającego za planowanie rozwoju transportu, organizowanie i zarządzanie (art. 8 u.p.t.z.). Status organizatora publicznego transportu zbiorowego mają nie tylko gminy, powiaty, województwa samorządowe i minister właściwy do spraw transportu, ale także związki, które ustawodawca wprost określa jednostkami samorządu terytorialnego. Plany transportowe tych związków należy zatem rozumieć jako plany kreowane przez podmioty posiadające osobowość prawną i realizujące zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

¹⁶ Tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 672 ze zm.

Powołanie związków międzygminnych, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych oraz związków metropolitalnych jako organizatorów publicznego transportu zbiorowego może okazać się koniecznym rozwiązaniem wynikającym z potrzeby współdziałania dla skutecznego realizowania świadczeń transportu zbiorowego¹⁷. Co więcej, organizator publicznego transportu zbiorowego jest „właściwym organem”, o którym mowa w przepisach rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) 1107/70¹⁸.

Plany transportowe są opracowywane w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Plany związku powiatowo-gminnego, związku metropolitalnego, województwa oraz ministra właściwego do spraw transportu tworzone są obligatoryjnie (art. 9 ust. 1 pkt 4a–6). Z kolei plany gminy, związku międzygminnego, powiatu oraz związku powiatów są przyjmowane – w zależności od liczby mieszkańców tych jednostek – obligatoryjnie (art. 9 ust. 1 pkt 1–4 u.p.t.z.) albo fakultatywnie (art. 9 ust. 2 u.p.t.z.). Ponadto, gmina, powiat, związek metropolitalny i samorząd województwa uchwalają plany także w przypadku powierzenia im zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia zawartego odpowiednio między gminami, między powiatami, z gminami lub powiatami i między województwami. Swoiste *novum* dotyczy planu transportowego związku metropolitalnego. W przypadku bowiem jego opracowania swoich planów nie ustalają już te gminy, związki międzygminne, powiaty lub związki powiatów, których obszar jest objęty związkiem metropolitalnym i które wchodzi w skład związku metropolitalnego. Ich plany tracą moc z dniem wejścia w życie planu związku metropolitalnego (art. 9a u.p.t.z.).

3. Natura prawna planów transportowych

Plany transportowe należą do grupy specyficznych form prawnych, zaliczanych w doktrynie do grupy tzw. aktów planowania (planistycznych). *Prima facie* charakter tych aktów nieraz trudno jednoznacznie określić. Ich istota sprowadza się do wskazania wizji polityki lokalnej, regionalnej albo krajowej, jaką w krótszej lub dłuższej perspektywie zamierza osiągnąć administracja w określonej sferze swojej aktywności. Plany częściej są co najmniej względnie wiążące, rza-

¹⁷ T. Turek, *Związek międzygminny jako organizator usług publicznego transportu zbiorowego – uwagi ogólne na tle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4, s. 44.

¹⁸ Dz.Urz. UE 2007 L 315/1.

dziej – wyłącznie informacyjne¹⁹. *In genere* jednak zawierają jedynie normy wewnętrzne, ustalają kierunki i sposoby działania podmiotów i jednostek wchodzących w skład struktury organizacyjnej organu wydającego plan; nie są natomiast kierowane bezpośrednio do podmiotów spoza tego układu. Od tej zasady istnieją nieliczne wyjątki podyktowane szczególnymi względami. Tylko niektóre z aktów planowania ustawodawca traktuje jako źródła powszechnie obowiązującego prawa; nieraz taki ich charakter bywa też wyprowadzany w drodze wykładni.

W kwestii natury prawnej planów transportowych ustawa nie pozostawia większych wątpliwości, nadając im cechy charakteryzujące akty powszechnie obowiązującego prawa. Wszystkie plany samorządowe, czyli plany gmin, powiatów, województw samorządowych, a także plany związków międzygminnych, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych oraz związków metropolitarnych zostały zaliczone do źródeł prawa w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP²⁰. Zgodnie z art. 9 ust. 3 u.p.t.z. plan transportowy uchwalony przez właściwe organy tych jednostek stanowi akt prawa miejscowego. Z kolei plan transportowy przyjmowany przez ministra właściwego do spraw transportu przybiera formę rozporządzenia wykonawczego do ustawy (art. 13 ust. 6 u.p.t.z.) – jest więc źródłem powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

Plan transportowy wydawany jest na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, wreszcie – ustalony jest, właściwy dla źródeł powszechnie obowiązującego prawa, sposób publikacji planu (art. 13 ust. 5 u.p.t.z.). Istnieje obowiązek podawania planu transportowego do publicznej wiadomości przez jego ogłoszenie „we właściwym dla organizatora dzienniku urzędowym”. Plany jednostek samorządu terytorialnego powinny być ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a plan przyjmowany przez ministra w dzienniku urzędowym tego organu. Dla organizatora publicznego transportu zbiorowego, którym jest związek międzygminny, związek powiatów, związek powiatowo-gminny albo związek metropolitarny określony jest dodatkowo obowiązek podawania planu do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarach gmin albo powiatów tworzących te związki. Ten sposób publikacji nie zwalnia jednak z obowiązku ogłoszenia planu transportowego w dzienniku urzędowym województwa, na którego obszarze działa związek międzygminny, związek powiatów, związek powiatowo-gminny albo związek metropolitarny.

Trzeba ponadto zwrócić uwagę na dyspozycję art. 28p u.t.k., zgodnie z którym organizatorzy publicznego transportu kolejowego zawierają umowy o świadczenie usług publicznych wyłącznie na podstawie i w zakresie określonym

¹⁹ K. Właźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 26.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

w obowiązujących planach transportowych. Treść tych planów wpływa zatem na warunki umów zawieranych między organizatorem publicznego transportu zbiorowego (jednostką samorządu terytorialnego albo ministrem) a jego operatorem (samorządowym zakładem budżetowym albo przedsiębiorcą). Plany transportowe kształtują sytuację prawną podmiotów zawierających te umowy, odnoszą się do ich praw i obowiązków, a więc obowiązują *erga omnes*²¹. Sam plan jest realizowany zarówno przez organizatora, jak i operatora publicznego transportu zbiorowego.

Plany transportowe stanowią zatem jednorodną kategorię z uwagi na ich zakres obowiązywania i moc prawną. Nie są natomiast jednorodne ze względu na odmienną formę prawną (rozporządzenie, uchwała), wielość podmiotów planujących, obszar, którego dotyczą, różnych adresatów czy horyzont czasowy obowiązywania planów, który w praktyce ustalany jest na okres od roku do nawet kilkunastu lat. Brak wypowiedzi prawodawcy odnośnie ram czasowych planu pozostawia w tej kwestii możliwość wyboru przez organ stanowiący dany plan. Dla ustalania okresu ważności planu istotne znaczenie powinna mieć planowana perspektywa finansowa, dotycząca wykonywania usług przewozowych oraz inwestycji infrastrukturalnych. W praktyce widoczne są tendencje do dostosowywania ram czasowych planu do terminu, w którym obowiązuje budżet lub umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub w jakim realizowane są projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej.

4. Zakres przedmiotowy planów transportowych

W ramach poszczególnych planów transportowych mogą być przyjmowane różne cele szczegółowe, wybierane nieco odmiennie metody postępowania, ale podstawowy zakres przedmiotowy jest jednakowy w zasadzie w odniesieniu do wszystkich planów. Art. 12 ust. 1 u.p.t.z. stanowi, że plan transportowy określa w szczególności: (1) sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej; (2) ocenę i prognozy potrzeb przewozowych; (3) przewidywane finansowanie usług przewozowych; (4) preferencje dotyczące wyboru rodzaju środka transportu (nie dotyczy planu ministra); (5) zasady organizacji rynku przewozów; (6) pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej; (7) przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera. Szczegółowy zakres planu transportowego określa minister właściwy do spraw transportu, z podziałem na część tekstową i graficzną, uwzględniając skalę opracowań kartograficznych,

²¹ K. Właźlak, *Komentarz do art. 4a, [w:] Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, P. Wajdy, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 44.

stosowane oznaczenia i nazewnictwo oraz rodzaj transportu, którym będzie wykonywany przewóz (art. 12 ust. 5 u.p.t.z.)²².

Należy zwrócić uwagę, że sposób określania sieci komunikacyjnej zależy od stanu infrastruktury kolejowej. W świetle ograniczonego potencjału finansowego przyjmowane w tym zakresie rozwiązania mogą mieć różne przesłanki i różną efektywność. Na przykład: (1) w województwie podlaskim – uruchomienie jednego z połączeń uwarunkowane jest remontem infrastruktury kolejowej; (2) w województwie podkarpackim – uruchomienie wybranych linii komunikacyjnych uzależnione jest od przeprowadzenia rewitalizacji lub wybudowania nowej infrastruktury kolejowej; (3) w województwie pomorskim – określono wariant podstawowy i docelowy, w którym uwzględniono połączenia komunikacyjne, których uruchomienie wymaga m.in. sporządzenia studium wykonalności dla rewitalizacji i modernizacji; (4) w województwie zachodniopomorskim – kształt sieci komunikacyjnej nie został uzależniony od ewentualnych rewitalizacji i modernizacji; (5) a w województwie warmińsko-mazurskim – „planowane połączenia będą realizowane po istniejących i aktualnie eksploatowanych liniach kolejowych” – brak możliwości poszerzenia oferty²³.

Specyfika planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego zasada się także i na tym, że zachodzą między nimi różnorodne, swoiste, pionowe i poziome relacje. Powiązania występują zarówno między poszczególnymi planami, jak i między postanowieniami tych planów. Realizacja jednych postanowień planów jest uwarunkowana wykonaniem innych, a realizacja planów określonego rodzaju – wykonaniem planów innego rodzaju. Rodzi to określone konsekwencje, bo brak realizacji jednego zadania planowego stwarza cały łańcuch powiązań przyczynowo-skutkowych, powodujących niezrealizowanie wielu innych zadań. Warunkiem skuteczności planowania jest zatem zapewnienie wewnętrznej zgodności postanowień poszczególnych planów i zgodności planów różnego rodzaju oraz właściwego skorelowania zadań ze środkami ich realizacji²⁴.

Marszałek województwa jest zobowiązany do uwzględnienia w projekcie planu wojewódzkiego ustaleń planu ministra właściwego do spraw transportu. Starosta, zarząd związku powiatów, zarząd związku powiatowo-gminnego i zarząd związku metropolitalnego uwzględniają w swoich projektach planów transportowych postanowienia planów wojewódzkich, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz zarząd związku międzygminnego uwzględniają w swoich projek-

²² Zob. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, Dz.U. 2011 Nr 117, poz. 684.

²³ A. Kozłowska, *Struktura rynku pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce*, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2015, s. 22, www.utk.gov.pl (2 października 2016 r.).

²⁴ E. Knosala, *Zarys teorii...*, s. 132.

tach planów, co do zasady, ustalenia planów powiatowego, związku powiatów, związku powiatowo-gminnego (jeśli nie został utworzony – ustalenia planu wojewódzkiego). Uwzględnieniu podlegają postanowienia dotyczące linii komunikacyjnych, na których jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, przy czym uwzględniane mają być wyłącznie plany już ogłoszone w dziennikach urzędowych, a więc akty o wiążącej mocy obowiązującej (art. 11 ust. 1 u.p.t.z.).

Pomiędzy poszczególnymi planami transportowymi wytworzona została pewna hierarchia, która zapewniać ma koordynację tych aktów. Co więcej, ustawodawca przyjął rozwiązania podkreślające znaczenie transportu kolejowego. Plan ministerialny określa linie komunikacyjne lub sieci komunikacyjne w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (art. 13 ust. 6 u.p.t.z.). Do tych rozstrzygnięć są dostosowywane linie komunikacyjne przewozów pasażerskich wszelkiego typu w obszarze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1 u.p.t.z.). R. Stasikowski zwrócił uwagę, że przez to rozwiązanie budowanie systemu publicznego transportu zbiorowego zaczyna się od transportu kolejowego, do którego dopasowuje się pozostałe elementy połączeń wszelkiego rodzaju. Ma to doprowadzić do kompleksowego zaspokojenia potrzeb ludności w zakresie transportu pasażerskiego²⁵.

Z art. 12 ust. 2 pkt 1 u.p.t.z. wynika ponadto obowiązek uwzględniania w planie transportowym ustaleń zawartych w aktach planowania, o których mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶, tj. koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, w planach samorządowych dodatkowo: planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będącego aktem prawa miejscowego. Plany transportowe wykazują zatem powiązania nie tylko między sobą, ale i z planami innego rodzaju oraz z postanowieniami tych planów. Ich przygotowanie wymaga także uwzględnienia innych uwarunkowań i potrzeb wynikających z sytuacji społeczno-gospodarczej danego obszaru, wpływu transportu na środowisko, zrównoważonego rozwoju transportu, kierunku polityki państwa, rentowności linii komunikacyjnych, a w części dotyczącej transportu kolejowego – danych o przepustowości infrastruktury oraz standardu jakości dostępu otrzymanych od zarządcy infrastruktury kolejowej.

²⁵ R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Difin, Warszawa 2013, s. 261.

²⁶ Tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm.

5. Procedura planistyczna

Procedura planistyczna upodabnia się do procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, także w zakresie jej celu – ochrony praw jednostki. Specyficzna procedura przyjmowania planów transportowych ma zresztą zastosowanie zarówno do pierwotnej wersji planu, jak i do ewentualnej aktualizacji, której plan podlega „w zależności od uzasadnionych potrzeb” (art. 14 u.p.t.z.). Informacja o projekcie planu transportowego przedkładana jest do publicznego wglądu poprzez ogłoszenie w miejscowej prasie, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty (art. 10 ust. 1 u.p.t.z.). Ma to umożliwić składanie opinii o projekcie mieszkańcom, a także organizacjom pozarządowym i innym podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁷. Miejsce wyłożenia projektu oraz forma, miejsce i termin składania opinii określone są w samym ogłoszeniu, ale termin na złożenie opinii nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Zasadność zawartych w opiniach wniosków ocenia organizator. Mimo niewiążącego charakteru konsultacji społecznych wnioski zawarte w opiniach mogą być uznane za zasadne i wpłynąć na ostateczną treść planu transportowego. Z ustawy nie wynika jednak wprost, jakie konkretne organy odpowiadają za rozpatrzenie opinii i dokonanie ewentualnych zmian w projekcie planu. Wydaje się, że w tym przypadku chodzi o właściwość tych organów, do których należy opracowanie projektu danego planu.

Swoistość procedury planistycznej przejawia się również w obowiązku uzgadniania i opiniowania projektu planu w zakresie linii komunikacyjnych przebiegających na obszarach właściwości innych organów. Zobowiązane do przeprowadzenia tych uzgodnień i opinii są organy opracowujące projekty planów (art. 13 ust. 1–3 u.p.t.z.). Projekt wojewódzkiego planu transportowego wymaga uzgodnień z marszałkami sąsiednich województw; projekt planu związku metropolitalnego – ze starostą sąsiadujących powiatów, zarządem sąsiedniego związku powiatów lub związku powiatowo-gminnego; projekt planu powiatowego, planu związku powiatów lub związku powiatowo-gminnego – ze starostą sąsiedniego powiatu, zarządem sąsiedniego związku metropolitalnego lub związku powiatów lub związku powiatowo-gminnego; a projekt planu gminnego lub związku międzygminnego – z wójtami (burmistrzami, prezydentami miast) sąsiednich gmin, zarządem sąsiadującego związku metropolitalnego, związku międzygminnego lub zarządem sąsiedniego związku powiatowo-gminnego (o ile te związki są utworzone). Projekt planu wojewódzkiego wymaga zaopiniowania przez zarząd związku metropolitalnego położonego na terenie województwa, zarząd sąsiedniego związku powiatów lub związku powiatowo-gminnego; projekt planu związku

²⁷ Tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 1817 ze zm.

metropolitalnego – przez marszałka właściwego województwa; a projekt planu powiatowego, planu związku powiatów lub planu związku powiatowo-gminnego – przez zarząd sąsiedniego związku międzygminnego (o ile te związki są utworzone). Na treść planów powiatowych i wojewódzkich może mieć także wpływ ewentualne zgłoszenie przez gminę, liczącą mniej niż 50 tysięcy mieszkańców, potrzeb transportowych dotyczących linii komunikacyjnych wykraczających poza obszar jej właściwości (art. 13 ust. 4 u.p.t.z.).

Na gruncie ustawy o transporcie kolejowym elementem procedury planistycznej staje się również opinia Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w przedmiocie projektów planów transportowych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich (art. 13 ust. 1 pkt 6a u.t.k.). Prezes UTK opiniuje projekt planu w terminie 21 dni od dnia jego doręczenia (art. 28pa ust. 1 u.t.k.). Po upływie tego terminu wprowadza się fikcję wydania opinii pozytywnej, stanowiąc w art. 28pa ust. 3 u.t.k., że niezajęcie stanowiska w terminie uznaje się za pozytywne zaopiniowanie projektu planu transportowego. Jednakże nawet wydanie negatywnej opinii nie powoduje wstrzymania procedury ani nie uniemożliwia przyjęcia planu w formie przedstawionej przez organizatora publicznego transportu kolejowego. Prezes UTK nie bada zresztą celowości przekazywanych środków publicznych czy też ustalenia połączeń objętych usługą. Uwzględni on jedynie, czy wymagane rozstrzygnięcie i uwarunkowania zostały wdrożone w projekcie planu transportowego²⁸.

Ponadto, Prezes UTK opiniuje, pod względem zgodności z planem transportowym, projekt umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich (art. 28pb ust. 1 u.t.k.). W tym przypadku organ bada, czy przyjęte założenia są realizowane w indywidualnych przypadkach i czy nie pojawiają się odstępstwa od podstawowego aktu wyznaczającego ofertę w ramach usługi publicznej. Wypada się zgodzić z tym, że jest to potrzebne ze względu na pewność obrotu prawnego i zapewnienie, by połączenia obsługiwane w ramach usługi publicznej odpowiadały prawnym uwarunkowaniom wynikającym z planów transportowych. Niewątpliwie możliwość opiniowania planów i umów pozwala na „miękkie” oddziaływanie organu regulacyjnego na rynek, promocję jednolitej praktyki w skali kraju, preferowanie dobrych praktyk i zebranie w jednym miejscu informacji dotyczących organizacji rynku przewozów pasażerskich²⁹.

²⁸ M. Pawełczyk, *Komentarz do art. 28pa*, [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, P. Wajdy, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 493.

²⁹ Tamże, s. 495.

6. Konkluzja

W konkluzji można stwierdzić, że w zasadzie udana jest konstrukcja ustawowa dotycząca planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w których są ujmowane zagadnienia różnych rodzajów tego transportu, ze szczególnym akcentowaniem pasażerskiego transportu kolejowego. W założeniu te rozwiązania powinny uwzględniać oczekiwania społeczne, dotyczące zapewnienia szerokiego dostępu do usług transportowych, zaspokajając potrzeby przewozowe obywateli z wykorzystaniem różnych środków transportu. Mogą przyczynić się do podniesienia jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich, jak również do zwiększenia udziału transportu kolejowego w stosunku do innych środków transportu. Jednakże w praktyce koncepcja planowania zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju transportu jest realizowana dopiero od niedawna, co nie pozwala na dokonanie kompleksowej oceny i wyciągnięcie zadawalających wniosków. Dotychczas nie ujawniły się poważniejsze problemy związane z planami transportowymi w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wartościowe dla rozwoju zrównoważonego transportu wydają się rozwiązania ustawowe dotyczące skutków prawnych planów transportowych, przyjętej hierarchii w ich przygotowaniu, wzajemnych powiązań, obligatoryjnych konsultacji społecznych czy obowiązku uzgadniania i opiniowania planów. Niewątpliwie sama procedura planistyczna jest w istocie skomplikowana, a w związku z tym może wydawać się zbyt kosztowna i czasochłonna, ale z drugiej strony zachodzi większe prawdopodobieństwo przystosowania planowania do różnorodnych uwarunkowań, a przede wszystkim przyjęta procedura jest ważna dla skutecznego zaspokajania potrzeb społecznych w dziedzinie transportu kolejowego. Rozwiązania te, mimo pewnych mankamentów, uznać należy za potrzebne do poprawy organizacji i funkcjonowania przewozów pasażerskich, jak również aktywnego i świadomego udziału wielu organizatorów transportu w kształtowaniu oferty przewozowej.

Streszczenie

Koncepcja zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego miała istotny wpływ na konstrukcję integracji transportu kolejowego w planach transportowych. Krótki okres obowiązywania planów nie przyniósł jeszcze poważniejszych problemów związanych z tymi aktami w praktyce działania administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. W kwestii realizacji planów nie ujawniły się jeszcze poważniejsze problemy praktyczne, w tym w orzecznictwie sądów administracyjnych. Niewątpliwie jednak sama wykładnia przepisów dotyczących planów transportowych świadczy o ich specyfice. Wydaje się, że właśnie swoiste cechy planów będą przyczyniać się do zdynamizowania

wania zrównoważonego rozwoju transportu. Charakter planów transportowych, specyficzna procedura planistyczna mająca na celu ochronę praw jednostki, a także treść tych aktów w założeniu uwzględniająca oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia dostępu do usług transportowych, świadczą o ogromnej roli planów we współczesnym systemie organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, a w szczególności pasażerskich przewozów kolejowych.

Słowa kluczowe: planowanie zintegrowane, transport kolejowy, plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (plan transportowy)

The integration of railway transport in transport plans

Summary

The conception of public transport sustainable development had on construction of integration of railway transport the essential influence in transport plans. Short periods covered by the plans have not yet resulted in more serious problems related to such plans in the practice of government administration, territorial self-government units and their associations. No practical problems have yet occurred with respect to the implementation of the plans, including in the decisions of administrative courts. However, without doubt, the construction of provisions on transport plans itself indicates their specificity. It seems that just the specific features of transport plans will help accelerate the sustainable development of transport. Character of transport plans, the specific planning procedure aimed at protecting the rights of individuals as well as the provisions of such plans, which are intended to take into account social expectations relating to access to transport services, testify to the huge importance of transport plans in the current system of the organization of public transport, and in peculiarity of passenger railway transports.

Key words: integrated planning, railway transport, public transport sustainable development plan (transport plan)

Bibliografia

- Berdo J., *Idea zrównoważonego rozwoju a możliwości jej urzeczywistnienia*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, nr 2.
- Hassa M., *Wpływ przepisów Unii Europejskiej na sytuację pasażerów w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy ochrony konsumenta na rynku przewozów kolejowych*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa 2015.

- Jarecki S. A., *Związek pomiędzy aksjologicznymi podstawami prawa regulacji rynku transportu kolejowego i prawa ochrony środowiska*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4.
- Knosala E., *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Kozłowska A., *Struktura rynku pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce*, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2015, dostęp online: www.utk.gov.pl (20 października 2016 r.).
- Makarucha A., *Specustawa szansą na rozwój infrastruktury kolejowej*, [w:] *Wybrane problemy ochrony konsumenta na rynku przewozów kolejowych*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa 2015.
- Płażek S., *O instrumentach prawnych województwa samorządowego dla realizacji polityki regionalnej w dziedzinie transportu zbiorowego i dróg publicznych*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, pod red. M. Steca, K. Bandarzewskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Stasikowski R., *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Difin, Warszawa 2013.
- Supernat J., *Zarządzanie strategiczne. Pojęcia i koncepcje*, Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Turek T., *Związek międzygminny jako organizator usług publicznego transportu zbiorowego – uwagi ogólne na tle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4.
- Ustawa o transporcie kolejowym*. Komentarz, pod red. M. Wierzbowskiego, P. Wajdy, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Włażlak K., *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Część II
WYBRANE PODMIOTY SEKTORA
TRANSPORTU KOLEJOWEGO

dr Michał Będkowski-Koziol

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Kancelaria Kocharński Zięba i Partnerzy Sp.k.

Agencja Kolejowa Unii Europejskiej w świetle regulacji Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/796 z 11 maja 2016 r.

1. Wprowadzenie

Sektor transportu kolejowego w Unii Europejskiej – podobnie jak pozostałe sektory infrastrukturalne (telekomunikacja, energetyka, poczta czy transport lotniczy) – poddawany jest od początku lat 90. XX w. procesom liberalizacji i stopniowego otwierania na mechanizmy konkurencji w celu urzeczywistnienia idei rynku wewnętrznego UE w obszarze usług transportu kolejowego. Kolejnym krokiem w tym kierunku jest zaproponowany przez Komisję Europejską w 2013 r. zestaw rozwiązań prawnych ujętych w projekcie tzw. IV pakietu kolejowego Unii Europejskiej¹. Po długim procesie legislacyjnym, dnia 11.05.2016 r. zostały przy-

¹ IV pakiet kolejowy obejmuje wnioski ustawodawcze Komisji, mające na celu zmianę: (1) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona), Dz.Ur. UE 2012 L 343/2; (2) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz.Ur. UE 2007 L 315/1; (3) rozporządzenia (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową, Dz.Ur. UE 2004 L 164/1 – polskie wydanie specjalne: rozdz. 7, t. 8, s. 214–226 (dalej: rozporządzenie nr 881/2004); (4) dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa kolei), Dz.Ur. UE 2004 L 164/44 – polskie wydanie specjalne: rozdz. 7, t. 8, s. 227–250, ze zm. (dalej: dyrektywa

jęte akty prawne składające się na tzw. filar techniczny IV pakietu kolejowego, tj. dyrektywa 2016/797 w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej², dyrektywa 2016/798 w sprawie bezpieczeństwa kolei³ oraz rozporządzenie 2016/796 w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej⁴.

W szczególności regulacje prawne odnoszące się do Agencji stanowią istotny element nowych rozwiązań dotyczących regulacji unijnego rynku transportu kolejowego. Jakkolwiek w procesie ewolucji podstaw prawnych regulacji usług transportu kolejowego na poziomie UE, a w konsekwencji i krajowym⁵, Europejska Agencja Kolejowa, a obecnie Agencja Kolejowa Unii Europejskiej⁶, pojawiła się stosunkowo wcześniej. Już w 2004 r. stanowiła ona przez dłuższy czas organ o charakterze opiniodawczo-doradczym, wykonującym swoiście pomocnicze i wspierające funkcje zarówno wobec Komisji Europejskiej, jak i krajowo-

2004/49/WE); (5) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (przekształcenie), Dz.Urz. UE 2008 L 191/1 (dalej: dyrektywa 2008/57/WE); a także (6) uchylene rozporządzenia Rady (EWG) nr 1192/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych, Dz.Urz. EWG 1969 L 156/8 – polskie wydanie specjalne: rozdz. 7, t. 1, s. 26–38; zob. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie „Czwartego Pakietu Kolejowego – Zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie”*, COM(2013) final, z 30.01.2013 r.; Komisja Europejska, *Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004*, COM(2013) 27 final, z 30.01.2013 r.; Komisja Europejska, *Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej (wersja przekształcona)*, COM(2013) 30 final, z 30.01.2013 r.; Komisja Europejska, *Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona)*, COM(2013) 31 final, z 30.01.2013 r.; zob. także: Komisja Europejska, *Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”*, COM(2011) 144 final, z 28.03.2011 r.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE 2016 L 138/44.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE 2016 L 138/102.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/796 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 881/2004, Dz.Urz. UE 2016 L 138/1.

⁵ Odnośnie struktury i zakresu prawa transportu kolejowego zob. M. Będkowski-Kozioł, Ł. Gołąb, *O dogmatyce prawa transportu kolejowego. Kilka uwag w dziesiątą rocznicę uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4, s. 110 i n.

⁶ W dalszej części artykułu zwana: Agencją.

wych organów ds. bezpieczeństwa kolei⁷. Rozwiązania przyjęte w IV pakiecie kolejowym UE wprowadzają w tym zakresie istotne *novum*, wzmacniając rolę i pozycję Agencji poprzez nadanie jej uprawnień o charakterze władczym, skutkujące swoistą centralizacją procesów decyzyjnych w obszarach bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei w Unii Europejskiej. W związku z powyższym wydaje się zasadnym przedstawienie nowej struktury, zadań i kompetencji Agencji w szerszym kontekście zjawiska rozwoju wielopoziomowej, „sieciowej” struktury administracji gospodarczej (*multilevel governance*) w Unii Europejskiej. Założeniem jest przy tym, iż nowe rozwiązania prawne odnoszące się do zadań i kompetencji Agencji stanowią konsekwencję wdrażania paradygmatu unijnego rynku wewnętrznego w obszarze usług transportu kolejowego i – o ile proces ten ma być kontynuowany – mają one swoiście nieuchronny charakter.

2. Przesłanki reformy zadań i kompetencji Agencji

Powołanie wyspecjalizowanej agencji UE zajmującej się szczególnymi zadaniami w obszarze rynku transportu kolejowego, mianowicie zagadnieniami bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei, nastąpiło już w 2004 r. – wraz z utworzeniem Europejskiej Agencji Kolejowej⁸. Było to związane z postępującym procesem liberalizacji w sektorze transportu kolejowego w wymiarze ogólnounijnym i otwierania go na procesy konkurencji, przy jednoczesnym stopniowym rozbudowywaniu instrumentów regulacyjnych, podobnie jak to ma miejsce w pozostałych sektorach infrastrukturalnych. Agencja pełniła przy tym zasadniczo funkcje opiniodawczo-doradcze na rzecz Komisji Europejskiej oraz – w pewnym stopniu – także właściwych organów krajowych. Jednakże już w Białej Księdze z 2011 r., zatytułowanej „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”⁹, pojawiły się propozycje wzmocnienia roli Agencji poprzez: (1) wpro-

⁷ Omówienie dotychczasowych zadań i kompetencji Agencji oraz propozycji przedstawionych w projektach aktów prawnych składających się na IV pakiet kolejowy UE – zob. M. Będkowski-Kozioł, *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle propozycji IV pakietu kolejowego UE*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7, s. 36–56.

⁸ Zob. szerzej na temat Europejskiej Agencji Kolejowej: M. Będkowski-Kozioł, *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle propozycji IV pakietu kolejowego UE*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7, s. 36–56.

⁹ Komisja Europejska, *Biała Księga, Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, COM(2011) 144 final, z 28.03.2011 r., dostęp online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:pl:PDF> (2 października 2016 r.).

wadzenie jednolitej autoryzacji typu pojazdu oraz jednolitego świadectwa bezpieczeństwa przedsiębiorstwa kolejowego¹⁰ oraz (2) rozbudowie mechanizmów nadzoru Agencji nad krajowymi środkami bezpieczeństwa, podejmowanymi przez krajowe organy bezpieczeństwa oraz ich stopniową harmonizację¹¹. Założenia te znalazły odzwierciedlenie najpierw w propozycjach¹², a następnie w tekście, przyjętych dnia 11.05.2016 r. nowych aktów prawnych, tzn. rozporządzenia o Agencji, dyrektywy o bezpieczeństwie kolei i dyrektywy o interoperacyjności kolei. Celem tych regulacji jest usunięcie wciąż istniejących przeszkód administracyjnych i technicznych, w szczególności poprzez ustanowienie wspólnego podejścia do przepisów o bezpieczeństwie i interoperacyjności w celu zwiększenia korzyści skali odnoszonych przez przedsiębiorstwa kolejowe prowadzące działalność w całej UE, obniżenie kosztów administracyjnych i przyspieszenie procedur administracyjnych, a także poprzez zapobieganie ukrytej dyskryminacji. Platformą dla tych działań ma być właśnie Agencja. W założeniu prawodawcy unijnego ma ona uzyskać nowe uprawnienia i dzięki temu stać się „prawdziwie europejskim organem kolejowym” w dziedzinie interoperacyjności i bezpieczeństwa¹³. Ma także przyczynić się do rozwoju rzeczywistej europejskiej kultury kolejowej i stanowić ważne narzędzie dialogu, konsultacji i wymiany poglądów między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami w sektorze kolejowym, mając jednocześnie na uwadze ich funkcje, a także charakterystykę techniczną sektora kolejowego¹⁴. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia 2016/796 „Agencja ma za cel wniesienie wkładu w dalszy rozwój i skuteczne funkcjonowanie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego bez granic poprzez zagwarantowanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei przy jednoczesnej poprawie konkurencyjności sektora kolejowego”.

¹⁰ Tamże, s. 20.

¹¹ Tamże, s. 25.

¹² Zob. Komisja Europejska, *Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004*, COM(2013) 27 final, z 30.01.2013 r.; Komisja Europejska, *Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona)*, COM(2013) 31 final, z 30.01.2013 r.; Komisja Europejska, *Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej (wersja przekształcona)*, COM(2013) 30 final, z 30.01.2013 r.

¹³ Zob. Komisja Europejska, *Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004*, COM(2013) 27 final, z 30.01.2013 r., dostęp online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0027:FIN:PL:PDF> (2 października 2016 r.), s. 2.

¹⁴ Zob. motyw 4 rozporządzenia 2016/796.

3. Nowa struktura Agencji

Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2016/796 (podobnie jak to miało miejsce na gruncie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 881/2004) Agencja jest organem Unii posiadającym osobowość prawną. W każdym z państw członkowskich ma ona najszerszy zakres zdolności prawnej, jaki można nadać osobie prawnej na mocy prawa danego państwa.

Jeśli chodzi o strukturę Agencji, to należy stwierdzić, że zmiana w zakresie zadań i kompetencji Agencji pociągnęła za sobą zmiany także w jej strukturze wewnętrznej.

W skład Agencji Kolejowej Unii Europejskiej wchodzi, zgodnie z art. 46 rozporządzenia 2016/796: (1) Zarząd, (2) Rada Wykonawcza, (3) Dyrektor Wykonawczy, oraz (4) Rada Odwoławcza.

Zarząd składa się z jednego przedstawiciela każdego państwa członkowskiego i dwóch (wcześniej czterech) przedstawicieli Komisji oraz – bez prawa głosu – sześciu przedstawicieli reprezentujących na poziomie europejskim: (1) przedsiębiorstwa kolejowe, (2) zarządców infrastruktury, (3) przemysł kolejowy, (4) organizacje związków zawodowych, (5) pasażerów, oraz (6) klientów przewozów towarowych¹⁵. Każde państwo członkowskie oraz Komisja powołują członków Zarządu oraz ich zastępców na podstawie wiedzy na temat głównej działalności Agencji, z uwzględnieniem stosownych umiejętności z zakresu zarządzania, administracji i planowania budżetu¹⁶. Kadencja członków Rady Administracyjnej trwa 4 lata (wcześniej 5 lat) i może być przedłużona tylko jeden raz. Ponadto, w pracach Rady Administracyjnej mogą brać udział – bez prawa głosu – przedstawiciele państw trzecich, które zawarły z UE stosowne umowy.

Kompetencje Zarządu zostały szeroko uregulowane w art. 51 rozporządzenia 2016/796. Spośród najistotniejszych można wymienić: (1) przyjmowanie rocznego sprawozdania dotyczącego działalności Agencji za poprzedni rok i jego przekazywanie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komisji i Trybunałowi Obrachunkowemu oraz publiczne udostępnianie, (2) przyjmowanie corocznie dokumentu programowego Agencji, (3) przyjmowanie rocznego budżetu Agencji, (4) przyjmowanie polityki, metod pracy i procedur dotyczących wizytacji, kontroli i inspekcji, (5) powoływanie Dyrektora Wykonawczego i – w stosownych przypadkach – przedłużanie jego kadencji lub odwoływanie ze stanowiska, (6) powoły-

¹⁵ Art. 47 ust. 1 rozporządzenia 2016/796; zgodnie z art. 26 ust. 1 tiret 2 rozporządzenia 2016/796 dla każdej z tych zainteresowanych stron Komisja powołuje przedstawiciela i jego zastępcę na podstawie listy czterech osób, przedłożonej przez poszczególne organizacje europejskie.

¹⁶ Art. 47 ust. 2 rozporządzenia 2016/796.

wanie członków Rady Wykonawczej, (7) powoływanie i odwoływanie członków Rad Odwoławczych¹⁷.

Zarząd wybiera ze swojego składu przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego, który zastępuje przewodniczącego w przypadku, gdy ten ostatni nie może wykonywać swoich obowiązków. Kadencja przewodniczącego i jego zastępcy trwa 4 lata i może ona być przedłużona jeden raz. Zgodnie z art. 49 ust. 1 posiedzenia Zarządu są zwoływane przez przewodniczącego zgodnie z jego regulaminem wewnętrznym, co najmniej 2 razy do roku. Zarząd podejmuje decyzje zasadniczo bezwzględną większością głosów członków uprawnionych do głosowania.

Zarząd jest wspierany przez Radę Wykonawczą, która opracowuje decyzje przyjmowane przez Zarząd, a w sytuacji pilnej potrzeby podejmuje określone decyzje tymczasowe w imieniu Zarządu, w szczególności w kwestiach administracyjnych i budżetowych, na podstawie mandatu uzyskanego od Zarządu¹⁸. W skład Rady Wykonawczej wchodzi: (1) Przewodniczący Zarządu, (2) czterech innych przedstawicieli państw członkowskich w Zarządzie, (3) jeden przedstawiciel Komisji.

Dyrektor Wykonawczy zarządza Agencją oraz reprezentuje ją na zewnątrz¹⁹. Do zadań dyrektora wykonawczego należy m.in.: (1) bieżące kierowanie Agencją, (2) wdrażanie decyzji przyjętych przez Zarząd, (3) opracowanie dokumentu programowego i – po skonsultowaniu go z Komisją – przekazywanie Zarządowi, (4) wdrażanie dokumentu programowego, (5) przygotowanie skonsolidowanego rocznego sprawozdania z działalności Agencji, (5) zawieranie w imieniu Agencji umów o współpracy z krajowymi organami ds. bezpieczeństwa zgodnie z art. 76 rozporządzenia 2016/796²⁰.

Wyposażenie Agencji w uprawnienia do podejmowania indywidualnych decyzji administracyjnych (o czym będzie mowa niżej) zrodziło potrzebę stworzenia odpowiednich gwarancji proceduralnych dla zainteresowanych podmiotów, a wraz z nimi powołania organu, który będzie rozstrzygał w przedmiocie odwołań od decyzji Agencji (a właściwie jej Dyrektora Wykonawczego). Organem tym jest Rada Odwoławcza działająca w łonie Agencji. Radę Odwoławczą (co najmniej jedną) ustanawia się decyzją Zarządu. W skład każdej Rady Odwoławczej wchodzi przewodniczący i dwóch innych członków. Decyzje o powołaniu i składzie Rad Odwoławczych podejmuje się – co do zasady – w każdym przypadku z osobna; jednakże – alternatywnie – Rada Odwoławcza może zostać powołana jako stały organ na okres maksymalnie czterech lat²¹. Członkowie Rad Odwoławczych

¹⁷ Art. 51 rozporządzenia 2016/796.

¹⁸ Art. 53 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/796.

¹⁹ Art. 3 ust. 3 i art. 54 ust. 1 rozporządzenia 2016/796.

²⁰ Art. 54 ust. 5 rozporządzenia 2016/796.

²¹ Art. 55 ust. 1–3 rozporządzenia 2016/796.

winni być niezależni od wszystkich stron zaangażowanych w procedurę odwoławczą lub arbitrażową i nie mogą pełnić żadnych innych obowiązków w Agencji ani nie mogą być pracownikami Agencji. W trakcie trwania kadencji są oni nieodwoływalni, chyba że istnieją poważne podstawy do odwołania i Zarząd podejmie taką decyzję²².

4. Zadania i kompetencje Agencji

O ile na gruncie rozporządzenia 881/2004 Agencja realizowała funkcje o zasadniczo pomocniczym i wspierającym charakterze, o tyle na gruncie rozporządzenia 2016/796 nastąpiła w tym zakresie – jak wspomniano wyżej – istotna zmiana polegająca na wyposażeniu Agencji w uprawnienia o charakterze władczym w zakresie wydawania certyfikatów bezpieczeństwa oraz zezwoleń na wprowadzenie do obrotu pojazdów kolejowych albo typów pojazdów oraz dopuszczenie do eksploatacji przytorowych systemów „sterowania”, a także wzmożonej kontroli nad krajowymi organami ds. bezpieczeństwa oraz w stosunku do przepisów krajowych. W związku z tymi zmianami zadania i kompetencje Agencji obejmują obecnie: (1) wydawanie certyfikatów i zezwoleń, (2) badanie krajowych przepisów z zakresu interoperacyjności i bezpieczeństwa kolei, (3) monitorowanie krajowych organów ds. bezpieczeństwa oraz notyfikowanych jednostek oceniających zgodność, (4) wydawanie zaleceń i opinii, (5) prowadzenie rejestrów oraz gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji, (6) organizowanie „sieci” organów właściwych w sprawach bezpieczeństwa i interoperacyjności, (7) pozostałe zadania i kompetencje Agencji.

4.1. Wydawanie certyfikatów i zezwoleń

Najistotniejsze zmiany z zakresu kompetencji Agencji przewidują regulacje IV pakietu kolejowego odnoszące się do wydawania certyfikatów i zezwoleń. U ich podstaw leży dążenie prawodawcy unijnego do zmniejszenia obciążenia regulacyjnego i znoszenia barier utrudniających przedsiębiorstwom kolejowym wejście na rynek, a tym samym umożliwienie im korzystania z dobrodziejstw jednolitego i coraz bardziej integrującego się rynku transportu kolejowego obejmującego państwa członkowskie Unii Europejskiej²³. W trakcie prac nad projektem IV pakietu kolejowego UE rozważano kilka wariantów w odniesieniu do roli i po-

²² Art. 56 rozporządzenia 2016/796.

²³ Por. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego* „Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”, COM(2012) 299 final, z 30.05.2012 r., s. 15.

zycji Agencji w tym obszarze: od zwiększenia roli Agencji jako „koordynatora” zapewniającego jednolite podejście do certyfikacji przedsiębiorstw kolejowych i wydawania zezwoleń dla pojazdów, poprzez podział kompetencji między Europejską Agencją Kolejową i krajowe organy ds. bezpieczeństwa, aż po przejście przez Europejską Agencją Kolejową czynności krajowych organów ds. bezpieczeństwa w zakresie certyfikowania przedsiębiorstw kolejowych i wydawania zezwoleń dla pojazdów²⁴. Ostatecznie wybrany został wariant hybrydowy, w którym kompetencje do wydawania decyzji we wskazanych przypadkach są dzielone pomiędzy Agencją i krajowe organy ds. bezpieczeństwa, jednakże w sposób asymetryczny, eksponując w szczególności rolę Agencji.

W odniesieniu do jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa art. 14 rozporządzenia 2016/796 stanowi, że ich wydawanie, odnawianie, zawieszanie, zmiana, ograniczenie lub cofnięcie należy do kompetencji Agencji, przy czym winna ona w tym zakresie współpracować z krajowymi organami ds. bezpieczeństwa na zasadach określonych odpowiednio w art. 10, 11, 17 i 18 dyrektywy 2016/798. Zgodnie z art. 10 ust. 4 i 5 dyrektywy 2016/798 Agencja wydaje jednolity certyfikat bezpieczeństwa przedsiębiorstw kolejowym posiadającym obszar działalności w co najmniej jednym państwie członkowskim. Jedynie w przypadku, gdy obszar działalności przedsiębiorstwa kolejowego jest ograniczony do jednego państwa członkowskiego, krajowy organ ds. bezpieczeństwa tego państwa może – zgodnie z art. 10 ust. 8 dyrektywy 2016/798 – wydać na własną odpowiedzialność i na wniosek wnioskodawcy jednolity certyfikat bezpieczeństwa. Zasadą jest zatem, że podejmowanie decyzji w sprawie wydawania jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa należy w pierwszym rzędzie do kompetencji Agencji. Jednocześnie dyrektywa 2016/798 wprowadza w tym przypadku szczególną procedurę współpracy Agencji z krajowymi organami ds. bezpieczeństwa. Mianowicie, zgodnie z art. 10 ust. 5 dyrektywy 2016/798, Agencja, dokonując oceny spełniania przez wnioskodawcę wszystkich właściwych wymogów w zakresie bezpieczeństwa, przekazuje dokumentację dotyczącą przedsiębiorstwa kolejowego krajowym organom ds. bezpieczeństwa właściwym dla planowanego obszaru działalności, aby dokonały one oceny, czy dane przedsiębiorstwo spełnia wymogi określone w odnośnych przepisach krajowych. Podejmując decyzję w sprawie wydania certyfikatu, Agencja powinna uwzględnić ocenę dokonaną przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa. W przypadku, gdy Agencja nie zgadza się z negatywną oceną przeprowadzoną przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa, informuje o tym fakcie ten organ, podając powody swojego odmiennego zdania. Jednocześnie art. 10 ust. 7 dyrektywy 2016/798 stanowi, że Agencja i krajowy organ ds. bezpieczeństwa

²⁴ Zob. Komisja Europejska, *Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004*, COM(2013) 27 final, z 30.01.2013 r., s. 6.

współpracują ze sobą, aby wypracować ocenę, którą obie strony mogą zaakceptować. Jeżeli jednak w ciągu miesiąca od dnia, w którym Agencja poinformowała krajowy organ ds. bezpieczeństwa o swoim odmiennym zdaniu, nie jest możliwe wypracowanie oceny, którą obie strony mogą zaakceptować, Agencja podejmuje swoją ostateczną decyzję, chyba że krajowy organ ds. bezpieczeństwa przekazał sprawę do arbitrażu Radzie Odwoławczej powołanej na podstawie art. 55 rozporządzenia 2016/796, która rozstrzyga, czy podtrzymuje projekt decyzji Agencji. W przypadku gdy Rada Odwoławcza zgadza się z Agencją, Agencja niezwłocznie podejmuje decyzję, natomiast gdy Rada Odwoławcza zgadza się z negatywną oceną przeprowadzoną przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa, Agencja wydaje jednolity certyfikat bezpieczeństwa dla obszaru działalności z wykluczeniem tych części sieci, które uzyskały negatywną ocenę. Natomiast w przypadku, gdy Agencja nie zgadza się z pozytywną oceną przeprowadzoną przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa, również informuje o tym fakcie ten organ, podając powody swojego odmiennego zdania i jednocześnie podejmuje współpracę, celem wypracowania oceny, którą obie strony mogą zaakceptować. Jeżeli jednak w ciągu miesiąca od dnia, w którym Agencja poinformowała krajowy organ ds. bezpieczeństwa o swoim odmiennym zdaniu, nie jest możliwa ocena, którą obie strony mogą zaakceptować, Agencja podejmuje swoją ostateczną decyzję, przy czym w tym wypadku nie jest przewidziana procedura arbitrażowa.

Podobne zasady jak w przypadku wydawania jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa zostały przewidziane w odniesieniu do wydawania zezwoleń na wprowadzanie pojazdów kolejowych do obrotu (art. 20 rozporządzenia 2016/796 w zw. z art. 21 dyrektywy 2016/797) oraz zezwoleń na dopuszczenie typu pojazdu do eksploatacji (art. 21 rozporządzenia 2016/796 w zw. z art. 24 dyrektywy 2016/797). W obu przypadkach, odpowiednio art. 20 i 21 rozporządzenia 2016/796 stanowią, że Agencja jest uprawniona do podejmowania decyzji zarówno w sprawie wydania lub odmowy wydania tych zezwoleń, jak i w sprawach odnawiania, zmiany, zawieszania i cofania zezwoleń przez nią wydanych. W tym celu Agencja współpracuje z krajowymi organami ds. bezpieczeństwa, a zasady tej współpracy określają art. 21 dyrektywy 2016/797 w przypadku zezwoleń na dopuszczenie pojazdów do obrotu oraz art. 24 dyrektywy 2016/797 w przypadku zezwoleń na dopuszczenie typu pojazdu do eksploatacji. Wydawanie wspomnianych zezwoleń należy zasadniczo do kompetencji Agencji, jednakże w przypadku gdy obszar użytkowania jest ograniczony do sieci w jednym tylko państwie członkowskim, krajowy organ ds. bezpieczeństwa tego państwa może, na własną odpowiedzialność i na prośbę wnioskodawcy, wydać właściwe zezwolenie²⁵. W ramach procedury wydawania zezwoleń na dopuszczenie pojazdu do obrotu lub typu pojazdu do eksploatacji art. 21 ust. 5–7 dyrektywy 2016/797 i art. 24 dyrektywy 2016/797

²⁵ Art. 21 ust. 5 i 8 oraz art. 24 ust. 1 dyrektywy 2016/797.

przewidują identyczne zasady współpracy Agencji z krajowymi organami ds. bezpieczeństwa. Odnosi się to po pierwsze do obowiązku Agencji przekazania dokumentacji krajowym organom ds. bezpieczeństwa właściwym dla planowanego obszaru użytkowania w celu dokonania oceny i uwzględnienia tejże oceny oraz po drugie – do procedury rozstrzygania ewentualnych rozbieżności oceny pomiędzy Agencją a organami krajowymi, wraz z procedurą arbitrażową w przypadku, gdy Agencja nie zgadza się z negatywną oceną dokonaną przez te organy oraz brakiem stosowania procedury arbitrażowej w przypadku, gdy Agencja nie zgadza się z pozytywną oceną tychże organów.

Natomiast w odniesieniu do przytorowych systemów „sterowanie” ERTMS Agencja, przed każdym zaproszeniem do składania ofert, samodzielnie sprawdza, czy rozwiązania techniczne w nich zastosowane są w pełni spójne z odpowiednimi TSI, tzn. czy są w pełni interoperacyjne, i podejmuje decyzję w sprawie ich zatwierdzenia zgodnie z art. 19 dyrektywy 2016/797.

Z uwagi na to, że na mocy przepisów IV pakietu kolejowego Agencja uzyskała prawo wydawania decyzji, stronom, których one dotyczą, należało zapewnić niezbędne, niezależne i bezstronne środki odwoławcze. Z tego względu przepisy art. 19 ust. 5 i art. 21 ust. 11 (do którego odsyła także art. 24 ust. 1) dyrektywy 2016/797 oraz art. 10 ust. 12 dyrektywy 2016/798 stanowią, że w przypadku decyzji o odmowie wydania zezwoleń lub certyfikatów wnioskodawca może wystąpić odpowiednio do Agencji lub krajowego organu ds. bezpieczeństwa (jeżeli był on właściwy w danym przypadku) o ponowne rozpatrzenie decyzji. W przypadku potwierdzenia decyzji odmownej przez Agencję wnioskodawca może wnieść odwołanie do Komisji Odwoławczej wyznaczonej na mocy art. 55 rozporządzenia 2016/796, a po wyczerpaniu tej instancji – do Trybunału Sprawiedliwości UE, zgodnie z art. 63 rozporządzenia 2016/796. Natomiast w przypadku podtrzymania decyzji odmownej przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa wnioskodawca może wnieść odwołanie do jednostki odwoławczej zgodnie z prawem krajowym.

Szczegółowe regulacje odnoszące się do wymogów dotyczących zezwoleń i certyfikatów, procedury ich udzielania oraz wymagań spoczywających w tym zakresie na Agencji oraz krajowych organach ds. bezpieczeństwa zostaną określone w aktach wykonawczych, które, na mocy art. 21 ust. 9 dyrektywy 2016/797 oraz art. 10 ust. 10 dyrektywy 2016/798, Komisja powinna przyjąć do dnia 16.06.2018 r.

W związku z powierzeniem Agencji kompetencji do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych art. 12 rozporządzenia 2016/796 przewiduje utworzenie przez nią punktu kompleksowej obsługi, w ramach którego winien funkcjonować m.in. pojedynczy punkt kontaktowy, poprzez który wnioskodawca będzie przekazywał swoją dokumentację wniosku o wydanie zezwolenia lub certyfikatu. W przypadku, gdy obszar użytkowania lub działalności jest ograniczony

do sieci wyłącznie w jednym państwie członkowskim, tworzony jest pojedynczy punkt kontaktowy w celu zapewnienia, aby wnioskodawca wybrał organ, który zgodnie z jego wolą ma rozpatrywać wniosek o wydanie zezwolenia lub certyfikatu w ramach całej procedury.

4.2. Badanie krajowych przepisów z zakresu interoperacyjności i bezpieczeństwa kolei

Drugim – obok wydawania certyfikatów i zezwoleń – obszarem, w którym nastąpiło wzmocnienie pozycji Agencji, jest badanie krajowych przepisów z zakresu interoperacyjności i bezpieczeństwa kolei. Na gruncie rozporządzenia 881/2004 kompetencje Agencji w tym zakresie ograniczały się do dokonywania analizy technicznej nowych przepisów krajowych dotyczących bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei na wniosek Komisji²⁶. W tym zakresie rozporządzenie 2016/796 wprowadza dwojakie zmiany: po pierwsze – w odniesieniu do zakresu badania przepisów krajowych i po drugie – w odniesieniu do procedury badania i roli Agencji.

W świetle regulacji rozporządzenia 2016/796 do zadań Agencji należy badanie przepisów projektowanych (art. 25 rozporządzenia 2016/796), jak również przepisów już obowiązujących (art. 26 rozporządzenia 2016/796). Jednocześnie przepisy art. 14 ust. 5 i 6 dyrektywy 2016/797 oraz art. 8 ust. 4 i 7 dyrektywy 2016/798²⁷ nakładają na państwa członkowskie obowiązek przekazywania zarówno – jak dotychczas – Komisji, jak i Agencji, za pośrednictwem odpowiedniego systemu informatycznego (którym zgodnie z art. 27 rozporządzenia 2016/796 zarządza Agencja), projektów nowych przepisów krajowych, jak również przepisów przyjętych. Projekty przepisów oraz przepisy przyjęte są następnie analizowane przez Agencję i Komisję. W przypadku opinii pozytywnej Agencja informuje Komisję i zainteresowane państwo członkowskie o pozytywnym wyniku przeprowadzonego badania, a w konsekwencji Komisja może zatwierdzić przepisy w systemie informatycznym, o którym mowa w art. 27 rozporządzenia 2016/796. Jeżeli Agencja w terminie dwóch miesięcy od otrzymania przepisów projektowanych lub przyjętych nie poinformuje Komisji i zainteresowanego państwa członkowskiego o swojej ocenie, państwo członkowskie może przystąpić do wprowadzenia przepisu²⁸. Natomiast jeżeli badanie prowadzi do oceny negatywnej, Agencja informuje zainteresowane państwo członkowskie i zwraca się do niego

²⁶ Pierwotnie art. 8, a następnie art. 9a rozporządzenia 881/2004.

²⁷ W art. 26 ust. 1 rozporządzenia 2016/796 mowa jest o art. 8 ust. 6 dyrektywy 2016/798, jednakże na gruncie wspomnianej dyrektywy zgłaszania przyjętych przepisów krajowych dotyczy przepis art. 8 ust. 7, a nie art. 8 ust. 6.

²⁸ Zob. art. 25 ust. 2 i art. 26 ust. 2 rozporządzenia 2016/796.

o przedstawienie stanowiska dotyczącego tej oceny. W przypadku, gdy Agencja nadal utrzymuje swoją negatywną ocenę, wydaje ona w ciągu maksymalnie jednego miesiąca opinię skierowaną do zainteresowanego państwa członkowskiego, w której uzasadnia, dlaczego dane przepisy nie powinny wejść w życie lub stosowanie i jednocześnie informuje Komisję Europejską. Zainteresowane państwo członkowskie przedstawia Komisji w ciągu dwóch miesięcy swoje stanowisko dotyczące opinii Agencji, w tym powody ewentualnego braku zgody. Gdy przedstawione powody zostaną uznane za niewystarczające lub w przypadku braku takich informacji, oraz gdy państwo członkowskie przyjmuje dany przepis krajowy bez odpowiedniego uwzględniania opinii Agencji, Komisja może w drodze aktów wykonawczych przyjąć – w ramach procedury komitetowej – decyzję skierowaną do danego państwa członkowskiego, wnosząc o zmianę lub uchycenie tego przepisu²⁹.

Wskazane przepisy stanowią przejaw zamierzonego przez prawodawcę unijnego rozszerzenia kompetencji Agencji w zakresie monitoringu przepisów krajowych dotyczących bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei³⁰. Jednocześnie rola Agencji w tym obszarze uległa znacznemu wzmocnieniu. O ile bowiem na gruncie dotychczasowych rozwiązań prawnych, przewidzianych w rozporządzeniu 881/2004, uprawnienia Agencji odnoszące się do kwestii harmonizacji przepisów technicznych z zakresu bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei, zapewnienia jednolitego ich stosowania oraz interpretacji w państwach członkowskich miały charakter opiniodawczo-doradczy – aczkolwiek istotny z punktu widzenia wspierania działań Komisji na tym polu – o tyle na gruncie rozporządzenia 2016/796 negatywna ocena przepisów krajowych przez Agencję, przy jednoczesnym braku lub niewystarczającym uzasadnieniu odstępstw przez państwo członkowskie, może skutkować wydaniem przez Komisję decyzji skierowanej do danego państwa członkowskiego, w której wnosi ona o zmianę lub uchycenie tego przepisu. Ponadto, należy zwrócić uwagę na fakt wyposażenia Agencji w możliwość prowadzenia swoistego „dialogu” bezpośrednio z zainteresowanymi państwami członkowskimi. Tym samym Agencja uzyskała możliwość wywierania swoistej perswazji na państwa członkowskie, co może mieć niebagatelne znaczenie, biorąc pod uwagę posiadanie przez nią szczególnego fachowego *know-how* w obszarze bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei, co daje jej przewagę zarówno w stosunku do właściwych organów krajowych, jak i samej Komisji Europejskiej. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że opinie Agencji w przeważającej mierze wpływają na ostateczne stanowisko Komisji.

²⁹ Zob. art. 25 ust. 3 i 4 oraz art. 26 ust. 3 i 4 rozporządzenia 2016/796.

³⁰ Por. Komisja Europejska, *Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004, COM(2013) 27 final z 30.01.2013 r., Uzasadnienie, s. 3.*

Powyższe uregulowania potwierdzają, że realizacja idei rynku wewnętrznego w sektorze transportu kolejowego (podobnie jak i w innych sektorach infrastrukturalnych), w którym istnieją liczne bariery o charakterze technicznym oraz regulacyjnym, mające swe źródło w przesłankach interesu publicznego (takich jak na przykład bezpieczeństwo publiczne czy bezpieczeństwo obywateli), wymaga swoistej centralizacji procesów decyzyjnych w płaszczyźnie stanowienia prawa na poziomie UE, co znalazło wyraz w regulacji IV pakietu kolejowego³¹.

4.3. Monitorowanie krajowych organów ds. bezpieczeństwa oraz notyfikowanych jednostek oceniających zgodność

Trzecim obszarem, w którym uprawnienia Agencji uległy istotnemu wzmocnieniu, jest monitorowanie krajowych organów ds. bezpieczeństwa kolei oraz notyfikowanych jednostek oceniających zgodność. Termin „monitorowanie” został zaczerpnięty z języka angielskiego (ang. *monitoring*) i nie ma jednoznacznie ustalonej treści na gruncie nauk prawno-administracyjnych. Wątpliwości mogą powstać w odniesieniu do kwestii, czy „monitorowanie” obejmuje w danym przypadku także uprawnienie do władczej ingerencji w działalność monitorowanych podmiotów, co zbliżałoby termin „monitorowanie” do znanego polskiemu prawu administracyjnemu – choć nie zawsze jednakowo pojmowanego – terminu „nadzór”³², czy też „monitorowanie” obejmuje jedynie „obserwację” pewnych zjawisk

³¹ Na marginesie można wskazać, że paraleli w tym zakresie dostarcza chociażby ewolucja rozwiązań prawnych odnoszących się do technicznego zarządzania elektroenergetycznymi i gazowymi sieciami przesyłowymi oraz planowania ich rozwoju – zob. A. Wałaszek-Pyziół, *Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – nowy wymiar europeizacji prawa energetycznego*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, pod red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyńskiego, C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 557; zob. także: M. Będkowski-Kozioł, *Kilka uwag o europeizacji nadzoru regulacyjnego w sektorze energetycznym w świetle trzeciego pakietu liberalizacyjnego UE*, [w:] tamże, s. 15 i n.; tegoż, *Planowanie rozwoju sieci energetycznych i gazowych – ocena dotychczasowych regulacji i zamierzonych zmian*, [w:] *Nowe prawo energetyczne*, pod red. M. Rudnickiego, K. Sobieraja, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 109 i n., w szczególności s. 116 i n.

³² J. Lang, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, pod red. J. Langa, J. Służewskiego, M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1995, s. 33; E. Ochendowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, pod red. A. Piekary, Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 34; C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1995, s. 123 i n.; por. także art. 6 pkt 2 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego: „nadzór – jest to kontrola oraz możliwość podjęcia prawem przewidzianych środków wiążących nadzorowanego lub możliwość wzruszenia jego aktów; jeżeli przepisy prawa nie określają środków nadzorczej ingerencji, określenie nadzór traktuje się jako oznaczające wyłącznie kontrolę” – cyt. za: P. Przy-

i procesów, co jest bliższe rozumieniu tego terminu w języku angielskim³³ i co zbliża jego znaczenie do znanego polskiemu prawu administracyjnemu terminu „kontrola”³⁴. Wątpliwości tego rodzaju powstawały już na gruncie rozporządzenia 881/2004, które posługiwało się zarówno terminem „monitorowanie”, jak i „nadzór”, przy czym w obu przypadkach chodziło o „kontrolę” w rozumieniu ustalonym na gruncie nauki prawa administracyjnego³⁵. Do podobnych wniosków skłania analiza przepisów rozporządzenia 2016/796 poświęconych zadaniom Agencji w zakresie „monitorowania” zarówno krajowych organów ds. bezpieczeństwa, jak i notyfikowanych jednostek oceniających zgodność.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 rozporządzenia 2016/796, celem wykonywania powierzonych jej zadań i wspomagania Komisji w wypełnianiu jej obowiązków wynikających z TFUE, Agencja, w imieniu Komisji, monitoruje funkcjonowanie i proces podejmowania decyzji przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa poprzez kontrole i inspekcje. W szczególności Agencja jest uprawniona do kontrolowania zdolności krajowych organów ds. bezpieczeństwa do realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem i interoperacyjnością kolei oraz skuteczności prowadzonego przez nie monitoringu systemów zarządzania bezpieczeństwem.

W związku z przeprowadzaniem działań kontrolnych Agencja sporządza sprawozdania z kontroli, które zawierają w szczególności wykaz wszelkich braków stwierdzonych przez Agencję oraz zalecenia zmian, i przesyła je do zainteresowanego krajowego organu ds. bezpieczeństwa zainteresowanego państwa członkowskiego oraz do Komisji (art. 33 ust. 3 rozporządzenia 2016/796). Jeżeli Agencja uzna, że stwierdzone braki uniemożliwiają zainteresowanemu krajowemu organowi ds. bezpieczeństwa skuteczną realizację jego zadań z zakresu bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei, zaleca ona takiemu krajowemu orga-

bysz, *Instytucje ogólne prawa administracyjnego z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Liber, Warszawa 1996, s. 80.

³³ Por. M. Woytowicz-Neymann, R. Kozierkiewicz, M. Puławski, *English-Polish Business Dictionary*, Warszawa 1991, s. 428; A. S. Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Oxford 1995 – czasownik „to monitor”, z którego wywodzi się rzeczownik „monitoring”, oznacza „to watch and check something over a period of time”.

³⁴ W polskiej nauce prawa administracyjnego przyjmuje się z reguły, że przez „kontrolę” rozumiemy: „1) badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, 2) ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności, 3) przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu” – J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 346; por. także: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2001, s. 390; C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne...*, s. 125 i n.

³⁵ Zob. M. Będkowski-Kozioł, *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle propozycji IV pakietu kolejowego UE*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7(3), s. 51.

nowi ds. bezpieczeństwa podjęcie właściwych kroków, informując jednocześnie zainteresowane państwo członkowskie o takim zaleceniu. Jeżeli krajowy organ ds. bezpieczeństwa nie zgadza się z zaleceniem Agencji lub jeżeli nie podejmie właściwych kroków, lub też, jeżeli krajowy organ ds. bezpieczeństwa nie reaguje na zalecenie Agencji w ciągu 3 miesięcy od jego otrzymania, Agencja informuje Komisję. Wówczas Komisja informuje zainteresowane państwo członkowskie o problemie i zwraca się do niego o zajęcie stanowiska wobec zalecenia Agencji. W sytuacji, gdy udzielone odpowiedzi zostaną uznane za niewystarczające lub gdy państwo członkowskie nie udzieli odpowiedzi w ciągu 3 miesięcy od wpłynięcia prośby Komisji, Komisja może przyjąć, w stosownym przypadku, właściwe kroki dotyczące działań, jakie mają zostać wdrożone w wyniku kontroli w ciągu 6 miesięcy (art. 33 ust. 4–6 rozporządzenia 2016/796).

Ponadto, Agencja jest uprawniona do przeprowadzania zapowiadanych inspekcji w krajowych organach ds. bezpieczeństwa w celu sprawdzenia określonych obszarów ich działalności i funkcjonowania, w szczególności w celu dokonania przeglądu dokumentacji, procesów i rejestrów związanych z ich zadaniami, o których mowa w dyrektywie 2016/798. Inspekcje te mogą być przeprowadzane na zasadzie *ad hoc* lub zgodnie z planem opracowanym przez Agencję. Czas trwania inspekcji został ograniczony do 2 dni. Na organach krajowych spoczywa obowiązek ułatwienia pracy pracownikom Agencji. Podobnie jak w przypadku kontroli, również w przypadku inspekcji Agencja sporządza sprawozdanie z inspekcji i przekazuje je Komisji, zainteresowanemu państwu członkowskiemu i zainteresowanemu organowi ds. bezpieczeństwa (art. 33 ust. 7 rozporządzenia 2016/796).

Modyfikacji na gruncie IV pakietu kolejowego uległy także zadania Agencji w zakresie monitorowania notyfikowanych jednostek oceniających zgodność. O ile na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów Agencja mogła, na wniosek Komisji, „nadzorować”³⁶ jakość pracy tzw. jednostek notyfikowanych i w odpowiednich przypadkach przekazywać Komisji stosowne opinie w tym zakresie³⁷, o tyle obecnie zadania Agencji w tym obszarze nabrały bardziej kompleksowego charakteru. Zgodnie z art. 34 ust. 1 rozporządzenia 2016/796 Agencja wspiera Komisję w monitorowaniu notyfikowanych jednostek oceniających zgodność poprzez udzielanie pomocy jednostkom akredytującym i właściwym organom krajowym oraz poprzez kontrole i inspekcje. W ramach realizacji tych zadań Agencja wspiera zharmonizowaną akredytację notyfikowanych jednostek oceniających zgodność, w szczególności poprzez wydawanie jednostkom akredytującym od-

³⁶ Termin „nadzór” został na gruncie rozporządzenia 881/2004 użyty w znaczeniu „kontrola” – szerzej na ten temat zob. M. Będkowski-Kozioł, *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle propozycji IV pakietu kolejowego UE*, „inter-
netowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7(3), s. 36–56.

³⁷ Zob. art. 13 ust. 1 rozporządzenia 881/2004.

powiednich wytycznych w sprawie kryteriów oceny i procedur pozwalających ustalić, czy jednostki notyfikowane spełniają wymagania, o których mowa w rozdziale VI dyrektywy 2016/797 (art. 34 ust. 2 rozporządzenia 2016/796).

Ponadto, w przypadku notyfikowanych jednostek oceniających zgodność, które nie są akredytowane zgodnie z art. 27 dyrektywy 2016/797, Agencja może skontrolować ich zdolność do spełnienia wymagań określonych w art. 30 dyrektywy 2016/797. Agencja przygotowuje sprawozdania ze wspomnianych kontroli i przesyła je zainteresowanej notyfikowanej jednostce oceniającej zgodność, zainteresowanemu państwu członkowskiemu oraz Komisji. Każde sprawozdanie z kontroli zawiera w szczególności wykaz wszelkich braków stwierdzonych przez Agencję oraz zalecenia zmian. Jeżeli Agencja uzna, że braki te uniemożliwiają zainteresowanej notyfikowanej jednostce oceniającej zgodność skuteczną realizację jej zadań w odniesieniu do interoperacyjności kolei, przyjmuje ona zalecenie, w którym zwraca się do państwa członkowskiego, w którym dana jednostka notyfikowana ma siedzibę, aby podjęło odpowiednie kroki we wzajemnie uzgodnionym terminie, który zostanie określony z uwzględnieniem wagi danego braku. Jeżeli państwo członkowskie nie zgadza się z tym zaleceniem lub nie podejmie właściwych kroków, lub wreszcie, jeżeli notyfikowana jednostka nie reaguje na zalecenie Agencji w ciągu 3 miesięcy od jego otrzymania, Agencja informuje Komisję. Komisja następnie informuje zainteresowane państwo członkowskie o problemie i zwraca się do niego o zajęcie stanowiska wobec zalecenia. W przypadku gdy udzielone odpowiedzi zostaną uznane za niewystarczające lub państwo członkowskie nie udzieli odpowiedzi w ciągu 3 miesięcy od wpłynięcia prośby Komisji, Komisja może w ciągu 6 miesięcy przyjąć decyzję (art. 34 ust. 3–5 rozporządzenia 2016/796).

Agencja jest także uprawniona do przeprowadzania w notyfikowanych jednostkach oceniających zgodność zapowiedzianych lub niezapowiedzianych inspekcji, których czas trwania nie może przekraczać 2 dni, w celu sprawdzenia określonych obszarów ich działalności i funkcjonowania, a w szczególności w celu dokonania przeglądu dokumentacji, certyfikatów i rejestrów związanych z ich zadaniami, o których mowa w art. 41 dyrektywy 2016/797. W przypadku organów akredytowanych Agencja współpracuje z odpowiednimi krajowymi jednostkami akredytacyjnymi. W przypadku jednostek oceniających zgodność, które nie są akredytowane, Agencja współpracuje z odpowiednimi organami krajowymi, które uznały zainteresowane jednostki notyfikowane. Inspekcje te mogą być przeprowadzane na zasadzie *ad hoc* lub zgodnie z polityką, metodami pracy i procedurami opracowanymi przez Agencję. Notyfikowane jednostki oceniające zgodność mają obowiązek ułatwić pracę pracownikom Agencji. Sprawozdanie z każdej inspekcji Agencja przekazuje Komisji i zainteresowanemu państwu członkowskiemu (art. 34 rozporządzenia 2016/796).

4.4. Wydawanie zaleceń i opinii

Pomimo – wskazanych powyżej – istotnych zmian w odniesieniu zakresu kompetencji i pozycji Agencji, dokonanych na gruncie IV pakietu kolejowego UE, wydawanie zaleceń i opinii należy wciąż do podstawowych zadań Agencji. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia 2016/796 Agencja może wydawać zalecenia i opinie dla Komisji oraz dla państw członkowskich lub ich właściwych organów, a także wydawać wskazówki dotyczące norm technicznych dla europejskich organów normalizacyjnych³⁸. O ile w przypadku „zaleceń” chodzi zasadniczo o opracowanie projektów różnego rodzaju aktów, przyjmowanych następnie przez Komisję, to w przypadku „opinii” – o niewiążące oceny przedstawiane na wniosek Komisji lub organów państw członkowskich, których przygotowanie nierzadko jest poprzedzone opracowaniem fachowych analiz technicznych przez wyspecjalizowany personel Agencji.

Jeżeli chodzi o zalecenia kierowane do Komisji, dotyczą one w szczególności: (1) wspólnych wskaźników bezpieczeństwa (CSI), wspólnych metod oceny bezpieczeństwa (CSM) oraz wspólnych wymagań bezpieczeństwa (CST), o których mowa w art. 5, 6 i 7 dyrektywy 2016/798³⁹, (2) oceny systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie i wymogów stawianych tym podmiotom⁴⁰, (3) zmian przepisów prawnych dotyczących transportu kolejowego towarów niebezpiecznych w rozumieniu dyrektywy 2008/68/WE⁴¹ i zapewnienia ich spójności z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei⁴², (4) technicznych specyfikacji interoperacyjności (TSI)⁴³, (5) warunków pracy całego personelu wykonującego zadania o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa⁴⁴, (6) zharmonizowanych norm, które mają zostać opracowane przez europejskie organy normalizacyjne, i norm dotyczących wymiennych części zamiennych, które mogą podnieść poziom bezpieczeństwa i interoperacyjności systemu kolei Unii⁴⁵, (7) elementów o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa⁴⁶, (8) sposobu zwiększenia interoperacyjności systemu kolei Unii⁴⁷, (9) personelu kolejowego odpowiedzialnego za zadania dotyczące bezpieczeństwa nieobjęte

³⁸ Por. także art. 19 rozporządzenia 2016/796.

³⁹ Art. 13 ust. 1 rozporządzenia 2016/796.

⁴⁰ Art. 15 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/796 w zw. z art. 14 ust. 7 i 8 dyrektywy 2016/798.

⁴¹ Dyrektywa 2008/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24.09.2008 r. w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych, Dz.Urz. UE 2008 Nr L 260/13.

⁴² Art. 17 rozporządzenia 2016/796.

⁴³ Art. 19 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/796; art. 5 dyrektywy 2016/797.

⁴⁴ Art. 19 ust. 1 lit. j rozporządzenia 2016/796.

⁴⁵ Art. 19 ust. 1 lit. k rozporządzenia 2016/796.

⁴⁶ Art. 19 ust. 1 lit. l rozporządzenia 2016/796.

⁴⁷ Art. 35 ust. 3 rozporządzenia 2016/796.

dyrektywą 2007/59/WE⁴⁸, (10) usprawnień specyfikacji istniejących rejestrów oraz ewentualnej konieczności utworzenia nowych rejestrów⁴⁹. Rolą Agencji we wskazanych przypadkach jest jedynie „zalecanie” Komisji przyjęcia określonych środków, zgodnie z projektem przygotowanym przez Agencję, pozostawiając Komisji kompetencję w zakresie podejmowania ostatecznego rozstrzygnięcia. Jednakże, z uwagi na wysoce specjalistyczny charakter spraw powierzonych Agencji do rozstrzygnięcia i jej przewagę nad Komisją w zakresie specjalistycznej wiedzy technicznej i informacji posiadanych przez jej personel, można zaryzykować stwierdzenie, iż uzyskuje ona istotny wpływ na ostateczny kształt rozwiązań przyjmowanych w obszarze bezpieczeństwa i interoperacyjności systemu kolei w UE⁵⁰. Natomiast opinie przygotowywane przez Agencję na rzecz Komisji dotyczą następujących spraw: (1) w sprawie zmian do dowolnego aktu przyjętego na podstawie dyrektywy 2016/797 lub dyrektywy 2016/798, szczególnie w przypadku, gdy zasygnalizowano możliwość istnienia niedociągnięć⁵¹, (2) zgodności każdego projektu obejmującego projektowanie, budowę, odnowienie lub modernizację jakiegokolwiek podsystemu, i w sprawie którego złożono wnioski o finansowanie ze środków unijnych, z właściwym prawodawstwem z dziedziny bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei⁵², oraz (3) akceptowalnych sposobów spełnienia wymagań dotyczących niedociągnięć w TSI, zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy 2016/797, do czasu usunięcia braków⁵³.

Podobnie jak to miało miejsce już na gruncie regulacji rozporządzenia nr 881/2004, także i obecnie opinie Agencji mają niewiążący charakter. Stanowią one jednak dla Komisji istotne źródło informacji w kwestiach objętych zakresem opinii, a tym samym mogą one stanowić podstawę podjęcia działań, do których upoważniona jest Komisja na gruncie właściwych regulacji prawa unijnego, w tym w szczególności dyrektywy 2016/797 i dyrektywy 2016/798. Ich przygotowanie jest zazwyczaj poprzedzane przygotowaniem analiz lub przeprowadzaniem kontroli przez Agencję. Biorąc pod uwagę specjalistyczny charakter zagadnień objętych zakresem opinii oraz ekspercki skład personelu Agencji, oznacza to, że uzyskuje ona *de facto* istotny wpływ na kształt przyjmowanych przez Komisję aktów prawnych i innych dokumentów w obszarze bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei.

⁴⁸ Art. 36 ust. 2 rozporządzenia 2016/796.

⁴⁹ Art. 37 ust. 2 lit. d rozporządzenia 2016/796.

⁵⁰ Na ten aspekt oddziaływania agencji europejskich na procesy decyzyjne w UE zwracają uwagę m.in.: H. C. H. Hofmann, G. C. Rowe, A. H. Türk, *Administrative Law...*, s. 288 oraz M. Niedźwiedź, *Rola agencji...*, s. 311.

⁵¹ Art. 10 ust. 2 rozporządzenia 2016/796.

⁵² Art. 42 rozporządzenia 2016/796.

⁵³ Art. 19 ust. 1 lit. d rozporządzenia 2016/796; art. 6 dyrektywy 2016/797.

Oprócz Komisji, adresatami zaleceń i opinii Agencji mogą być także państwa członkowskie lub ich właściwe organy. W związku ze – wspomnianym wyżej – monitorowaniem funkcjonowania i procesu podejmowania decyzji przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa oraz monitorowaniem notyfikowanych jednostek oceniających zgodność, Agencja może w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości kierować zalecenia do organów ds. bezpieczeństwa lub państw członkowskich, w których ma siedzibę skontrolowana jednostka oceniająca zgodność. Ponadto, zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia 2016/796, na wniosek co najmniej jednego krajowego organu regulacyjnego, o którym to organie mowa w art. 55 dyrektywy 2012/34/UE⁵⁴, Agencja wydaje opinie dotyczące w szczególności aspektów bezpieczeństwa i interoperacyjności w tych kwestiach, na które zwrócono jej uwagę. W przypadku polskiego organu regulacyjnego, tzn. Prezesa UTK, w grę mogą wchodzić m.in. sprawy wskazane w art. 13 ustawy o transporcie kolejowym⁵⁵. Wreszcie, w związku ze – wspomnianym wyżej – uprawnieniem do badania projektów przepisów krajowych oraz przyjętych przepisów krajowych pod kątem spełniania przez nie zasadniczych wymagań interoperacyjności, przestrzegania obowiązujących CSM i TSI, realizacji CST oraz niedyskryminacji i braku możliwości wprowadzenia ograniczeń w funkcjonowaniu transportu kolejowego między państwami członkowskimi, Agencja może w przypadku oceny negatywnej kierować do państwa członkowskiego – zgodnie z art. 25 ust. 3 lub art. 26 ust. 2 rozporządzenia 2016/796 – opinię, w której uzasadnia, dlaczego dany przepis krajowy nie powinien wejść w życie lub być stosowany albo powinien zostać zmieniony lub uchylony.

4.5. Prowadzenie rejestrów oraz gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji

Od początku swego istnienia Agencja pełni istotną rolę w zakresie udostępniania informacji i zapewnienia transparentności funkcjonowania rynku⁵⁶. W motywie 28 rozporządzenia 2016/796 podkreślono, że w celu zapewnienia możliwie jak największej przejrzystości i równego dostępu wszystkich stron do odpowiednich informacji, rejestry (w stosownych przypadkach), dokumenty przewidziane dla procesów bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei, czy wreszcie licencje,

⁵⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, Dz.Urz. UE 2012 L 343/32.

⁵⁵ Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 1297 ze zm.

⁵⁶ Por. chociażby motywy 11 i 19 rozporządzenia nr 881/2004; zob. także: Komisja Europejska, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Railway Agency*, COM(2002) 23 final, z 23.01.2002 r., s. 10.

jednolite certyfikaty bezpieczeństwa i inne stosowne dokumenty powinny być udostępniane publicznie. W tym zakresie kluczowa jest rola Agencji, która powinna zapewnić efektywne, przyjazne dla użytkownika i łatwo dostępne środki wymiany i publikowania tych informacji, w szczególności za pomocą odpowiednich rozwiązań informatycznych, z myślą o poprawie efektywności kosztowej systemu kolejowego i wspieraniu potrzeb operacyjnych sektora. Powyższe założenia znalazły wyraz w regulacji art. 37 rozporządzenia 2016/796, który w istotny sposób modyfikuje i rozszerza zakres zadań i kompetencji Agencji w tym obszarze, powierzając jej z jednej strony prowadzenie niektórych rejestrów oraz udostępnianie dokumentów i rejestrów przewidzianych w dyrektywie 2016/797 i dyrektywie 2016/798, a z drugiej, przypisując funkcję organu systemowego w odniesieniu do wszystkich rejestrów i baz danych, o których mowa w dyrektywie 2016/797, dyrektywie 2016/798 i dyrektywie 2007/59/WE.

W dotychczasowym stanie prawnym Agencja prowadziła wyłącznie tzw. europejski rejestr typów pojazdów dopuszczonych do eksploatacji⁵⁷. Obecnie do zadań Agencji – zgodnie z art. 37 ust. 1 rozporządzenia 2016/796 – będzie należało prowadzenie: (1) europejskiego rejestru pojazdów zgodnie z art. 47 dyrektywy 2016/797 oraz (2) europejskiego rejestru dopuszczonych typów pojazdów zgodnie z art. 48 dyrektywy 2016/797. Ponadto, usystematyzowaniu i rozszerzeniu uległy zadania Agencji w stosunku do pozostałych rejestrów przewidzianych w dyrektywie 2016/797, dyrektywie 2016/798 i dyrektywie 2007/59/WE. Zadania te obejmują – zgodnie z art. 37 ust. 2 rozporządzenia 2016/796 – w szczególności: (1) opracowywanie i utrzymywanie specyfikacji rejestrów, (2) koordynowanie zmian w państwach członkowskich w odniesieniu do rejestrów, (3) udzielanie wytycznych w sprawie rejestrów odpowiednim zainteresowanym stronom, (4) przedstawianie zaleceń Komisji odnośnie do usprawnień specyfikacji istniejących rejestrów – w tym, w razie potrzeby, uproszczeń i usuwania zbędnych informacji – oraz ewentualnej konieczności utworzenia nowych rejestrów, na podstawie analizy kosztów i korzyści. Wreszcie też, do zadań Agencji należy – zgodnie z art. 37 ust. 3 rozporządzenia 2016/796 – publiczne udostępnianie określonych dokumentów i rejestrów przewidzianych w dyrektywie 2016/797 i dyrektywie 2016/798, tj.: (1) deklaracji WE weryfikacji podsystemów, (2) deklaracji WE o zgodności składników interoperacyjności i deklaracji WE o przydatności do stosowania składników interoperacyjności, (3) licencji wydanych zgodnie z art. 24 ust. 8 dyrektywy 2012/34/UE, (4) jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa wydanych zgodnie z art. 10 dyrektywy 2016/798, (5) sprawozdań z dochodzeń przesłanych Agencji zgodnie z art. 24 dyrektywy 2016/798, (6) przepisów krajowych zgłaszanych Komisji zgodnie z art. 8 dyrektywy 2016/798 oraz art. 14 dyrektywy 2016/797, (7) rejestrów pojazdów, o których mowa w art. 47 dyrektywy 2016/797,

⁵⁷ Por. art. 18 ust. 3 rozporządzenia 881/2004 w zw. z art. 34 ust. 1 dyrektywy 2008/57/WE.

w tym w postaci linków do odpowiednich rejestrów krajowych, (8) rejestrów infrastruktury, w tym w postaci linków do odpowiednich rejestrów krajowych, (9) rejestrów dotyczących podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie oraz organów certyfikacji takich podmiotów, (10) europejskiego rejestru dopuszczonych typów pojazdów zgodnie z art. 48 dyrektywy 2016/797, (11) rejestru wniosków o zmiany i planowanych zmian specyfikacji ERTMS zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia 2016/796, (12) rejestru wniosków o zmiany i planowanych zmian specyfikacji TSI dla aplikacji telematycznych dla pasażerów („TAP”) oraz dla aplikacji telematycznych dla przewozów towarowych („TAF”) zgodnie z art. 23 ust. 2 rozporządzenia 2016/796, (13) rejestru oznaczeń dysponentów pojazdów prowadzonego przez Agencję zgodnie z TSI dotyczącymi funkcjonowania ruchu kolejowego i zarządzania nim, (14) sprawozdań dotyczących jakości wydawanych zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007.

4.6. Organizowanie „sieci” organów właściwych w sprawach bezpieczeństwa i interoperacyjności

Z uwagi na to, że w procesie regulacji rynku transportu kolejowego uczestniczy szereg organów i podmiotów, w szczególności – obok samej Agencji – organy krajowe oraz Komisja Europejska, które dodatkowo korzystają z fachowej wiedzy i ekspertyzy rozmaitych gremiów i instytucji (branżowych, technicznych itp.), spójne i efektywne wdrażanie rozwiązań prawnych, zmierzających do urzeczywistnienia idei jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, wymaga koordynacji działań i ścisłej współpracy wszystkich aktorów instytucjonalnych odpowiedzialnych za ich wdrażanie. Już na gruncie rozporządzenia 881/2004 Agencji przypisana została rola instytucji organizującej i koordynującej tworzenie swojej „sieci” wspomnianych organów i instytucji⁵⁸. Podobnie w rozporządzeniu 2016/796, które zagadnieniu tworzenia i koordynowania działań sieci poświęcono przepis art. 38⁵⁹.

⁵⁸ Por. chociażby art. 3, art. 6 ust. 5, art. 9b ust. 5, i art. 21a ust. 5 rozporządzenia nr 881/2004.

⁵⁹ W tym miejscu należy wskazać, że w przypadku krajowych regulatorów rynku transportu kolejowego tego rodzaju „sieć” została powołana dniu 09.06.2011 r., kiedy 15 niezależnych regulatorów rynku kolejowego podpisało porozumienie o współpracy: „Memorandum of Understanding”. Celem grupy było stworzenie platformy do współpracy, wymiany doświadczeń i dobrych praktyk w dziedzinie rynku przewozów kolejowych oraz ujednocnianie stanowisk w zakresie implementacji przepisów unijnych. Obecnie skupia ona 27 regulatorów z państw członkowskich i działa pod szyldem „Independent Regulators’ Group – Rail” – zob. informacje dostępne online: <http://www.utk.gov.pl/pl/wspolpraca-miedzynarod/irg-rail/7649,Independent-Regulators-Group-Rail.html> oraz <http://www.irg-rail.eu/> (2 października 2016 r.).

Tworzenie „sieci” organów i instytucji jest przejawem zjawiska, które od pewnego czasu przybiera na sile i które – z braku miejsca na szersze rozważania w tym zakresie – można określić mianem *governance by network*⁶⁰. Sieci mogą przy tym obejmować w szczególności organy władzy wykonawczej i pozostałe organy władzy publicznej szczebla centralnego, inne agendy rządowe, a nawet instytucje i podmioty prywatne. Do zadań tak rozumianych sieci należy m.in.: (1) wymiana informacji, (2) koordynacja działań, (3) współpraca na poziomie wdrażania przyjętych rozwiązań (na poziomie wykonawczym), (4) wymiana szczególnych form regulacji, (5) wspieranie członków na płaszczyźnie realizacji określonej polityki na szczeblu krajowym⁶¹. Sieci charakteryzują się przy tym trzema zasadniczymi cechami: (1) intensywnym stopniem wymiany informacji – sieci są w pierwszym rzędzie ukierunkowane na wymianę informacji, (2) mechanizmami koordynacji – sieci są swoistym narzędziem, za pomocą którego koordynuje się działania najróżniejszych aktorów instytucjonalnych, zarówno w wymiarze wertykalnym, jak i horyzontalnym, (3) transgraniczność – zasadniczym powodem tworzenia się sieci jest nasilanie się we współczesnym świecie problemów o charakterze transgranicznym, czego szczególnym przykładem jest UE, w której paradygmat rynku wewnętrznego implikuje tworzenie transgranicznych sieci krajowych organów administracji nierzadko wspólnie z organami lub instytucjami ponadnarodowymi⁶².

Wskazane cechy sieci znajdują odzwierciedlenie w regulacji art. 38 rozporządzenia 2016/796. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu do zadań Agencji należy ustanowienie „sieci” krajowych organów ds. bezpieczeństwa, o których mowa w art. 16 dyrektywy 2016/798 i zapewnienie tej sieci obsługi sekretariatu⁶³. Ponadto, Agencja wspiera organy dochodzeniowe (zgodnie z art. 22 ust. 7 dyrektywy 2016/798), a w celu ułatwienia ich współpracy udostępnia sekretariat, który jest organizowany niezależnie od funkcji Agencji dotyczących certyfikacji bezpieczeństwa przedsiębiorstw kolejowych i zezwoleń na wprowadzanie pojazdów do obrotu⁶⁴. Do zasadniczych celów współpracy organów ds. bezpieczeństwa oraz

⁶⁰ Odnośnie tego terminu por. chociażby A. M. Slaughter, *New World Order*, Princeton University Press, Princeton 2004.

⁶¹ Tamże, s. 40; G. F. Schuppert, *Europäische Verwaltungsnetzwerke im Lichte der Grundsätze guter Verwaltung*, [w:] *Der Vertrag von Lissabon und das nationale Verfassungsrecht. Europäische Verwaltungsnetzwerke (Beiträge des XV. deutsch-italienischen Verfassungsrechtssymposiums vom 21./22. Oktober 2011)*, pod red. P. M. Hubera, Boorberg Verlag, Stuttgart–München–Hannover i in. 2013, s. 138.

⁶² Por. G. F. Schuppert, *Europäische Verwaltungsnetzwerke...*, s. 138; M. Zirn, *Global Governance*, [w:] *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, pod red. G. F. Schupperta, wyd. 2, Nomos Verlag, Baden-Baden 2006, s. 121.

⁶³ Art. 38 ust. 1 rozporządzenia 2016/796.

⁶⁴ Art. 38 ust. 2 rozporządzenia 2016/796.

organów dochodzeniowych art. 38 ust. 3 rozporządzenia 2016/796 zalicza: (1) wymianę informacji dotyczących bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei, (2) promowanie dobrych praktyk i popularyzację odpowiedniej wiedzy oraz (3) dostarczanie Agencji danych na temat bezpieczeństwa kolei, w szczególności danych dotyczących CSI. Obok tych swoistych „sieci organów” Agencja może także może ustanowić sieć organizacji przedstawicielskich z sektora kolejowego działających na szczeblu unijnym oraz inne sieci z udziałem podmiotów lub organów odpowiadających za część systemu kolei Unii Europejskiej. Do zadań takich sieci będzie należała w szczególności: (1) wymiana informacji dotyczących bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei, (2) promowanie dobrych praktyk i popularyzacja odpowiedniej wiedzy oraz (3) dostarczanie Agencji danych na temat bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei, (4) wydawanie komentarzy do projektów opinii w sprawie zmian do dowolnego aktu przyjętego na podstawie dyrektywy 2016/797 oraz dyrektywy 2016/798.

4.7. Pozostałe zadania i kompetencje Agencji

Oprócz opisanych wyżej zadań i kompetencji Agencji można wskazać m.in. także na: (1) tworzenie grup roboczych⁶⁵, (2) prowadzenie konsultacji z partnerami społecznymi oraz klientami transportu kolejowego⁶⁶, (3) udzielanie wsparcia dla notyfikowanych jednostek oceniających zgodność⁶⁷, (4) pełnienie funkcji organu systemowego ERTMS⁶⁸, (5) monitorowanie postępów w zakresie bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei⁶⁹, (6) realizowanie zadań wobec personelu kolejowego, określonych w dyrektywie 2007/59/WE⁷⁰, (7) uczestniczenie w pracach badawczych⁷¹, (8) wspieranie KE we wdrażaniu prawodawstwa UE⁷², (9) udzielanie KE pomocy w zakresie oceny projektów kolejowych⁷³. Cele te wskazują na coraz większą złożoność procesu budowy jednolitego europejskiego rynku transportu kolejowego, który zachodzi w stanie swoistego napięcia pomiędzy liberalizacją i demonopolizacją rynku oraz nieuchronną „re-regulacją” umożliwiającą pokonanie przeszkód wynikających z odmienności technicznych, administracyjnych i prawnych pomiędzy rynkami kolejowymi poszczególnych państw członkowskich.

⁶⁵ Art. 5 rozporządzenia 2016/796.

⁶⁶ Art. 6 i 7 rozporządzenia 2016/796.

⁶⁷ Art. 24 rozporządzenia 2016/796.

⁶⁸ Art. 28–32 rozporządzenia 2016/796.

⁶⁹ Art. 35 rozporządzenia 2016/796.

⁷⁰ Art. 37 rozporządzenia 2016/796.

⁷¹ Art. 40 rozporządzenia 2016/796.

⁷² Art. 41 rozporządzenia 2016/796.

⁷³ Art. 42 rozporządzenia 2016/796.

5. Podsumowanie

Proces budowy jednolitego obszaru kolejowego UE wkracza wraz z uchwaleniem IV pakietu kolejowego na nowy poziom. Na ile spełni on pokładane w nim oczekiwania, trudno oszacować na obecnym etapie. Z jednej strony bowiem wciąż oczekuje na przyjęcie tzw. filaru rynkowy, którego celem jest ostateczna liberalizacja świadczenia usług transportu kolejowego w skali całej UE, a z drugiej należy mieć na uwadze, że najistotniejsze regulacje tzw. filaru technicznego, odnoszące się do nowych zadań Agencji, wejdą w życie najpóźniej od 16.06.2019 r. (państwa członkowskie mogą bowiem przedłużyć o 1 rok transpozycję postanowień dyrektyw 2016/797 i 2016/798, które co do zasady powinny zostać transponowane do dnia 16.06.2018 r.). Niewątpliwie jednak można stwierdzić, że na gruncie IV pakietu kolejowego mamy do czynienia ze swoistą centralizacją procesów decyzyjnych w obszarach bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei w rękę Agencji, która z organu o charakterze opiniodawczo-doradczym oraz wspierającym działania innych instytucji i podmiotów UE, staje się organem wyposażonym w samodzielne uprawnienia decyzyjne oraz uprawnienia kontrolne wobec pozostałych aktorów instytucjonalnych rynku transportu kolejowego.

Streszczenie

Niniejszy artykuł przedstawia nową strukturę, zadania i kompetencje Agencji Kolejowej Unii Europejskiej (następczyni Europejskiej Agencji Kolejowej), powołanej na mocy Rozporządzenia (UE) 2016/796 z dnia 11.05.2016 r. Powołanie Agencji wiąże się z finalizacją prac nad tzw. filarem technicznym IV pakietu kolejowego UE i wyznacza kolejny istotny etap w budowie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Jednocześnie problematyka nowych funkcji i zadań Agencji Kolejowej Unii Europejskiej wpisuje się w szerszy kontekst funkcjonowania europejskich sieci organów administracji, a w tym stanowiących ich istotne ogniwo agencji europejskich. Postępujący wprawdzie powolnie – w porównaniu z innymi sektorami infrastrukturalnymi – ale systematycznie proces wdrażania reguł rynku wewnętrznego UE opartego na swobodach traktatowych i regułach konkurencji w obszarze transportu kolejowego determinuje w znacznym stopniu proces ewolucji zadań Agencji, która z dotychczasowego organu o charakterze opiniodawczo-doradczym przekształca się stopniowo w europejskiego regulatora rynku o kompetencjach władczych.

Słowa kluczowe: transport kolejowy; Agencja Kolejowa Unii Europejskiej; Europejska Agencja Kolejowa; IV pakiet kolejowy UE; filar techniczny IV pakietu kolejowego UE; bezpieczeństwo kolei; interoperacyjność systemu kolei; certyfikacja; wydawanie zezwoleń

European Union Agency for Railways in the light of the provisions of the Regulation (EU) 2016/796 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016

Summary

The following article presents a new structure, functions and powers of the European Union Agency for Railways (the successor to the European Railway Agency), established by the Regulation (EU) 2016/796 of 11 May 2016. The appointment of the Agency is associated with the finalization of works on the so-called “technical pillar” of the fourth EU railway package and sets a further important step in building a single European railway area. At the same time the issue of new functions and tasks of the European Union Agency for Railways is part of a wider context of the functioning of the European network of administration bodies, and of course of the European agencies being their essential links. Slow – compared with other infrastructure sectors – but systematic process of the implementation of the rules of the EU internal market, based on the freedoms of the Treaty and the competition rules, in the railway sector determines to a large extent the process of evolution of the tasks of the Agency, which from a current body of an advisory character transforms gradually into the European market regulator with real powers.

Key words: rail transport; European Union Agency for Railways; European Railway Agency; 4th Railway Package; technical pillar of the 4th Railway Package; security of rail transport; interoperability of rail transport; certification; authorization

Bibliografia

- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, LexisNexis Warszawa 2012.
- Będkowski-Kozioł M., Gołąb Ł., *O dogmatyce prawa transportu kolejowego. Kilka uwag w dziesiątą rocznicę uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4.
- Będkowski-Kozioł M., *Kilka uwag o europeizacji nadzoru regulacyjnego w sektorze energetycznym w świetle trzeciego pakietu liberalizacyjnego UE*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, pod red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyńskiego, C.H. Beck, Warszawa 2011.

- Będkowski-Koziół M., *Planowanie rozwoju sieci energetycznych i gazowych – ocena dotychczasowych regulacji i zamierzonych zmian*, [w:] *Nowe prawo energetyczne*, pod red. M. Rudnickiego, K. Sobieraj, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Będkowski-Koziół M., *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle propozycji IV pakietu kolejowego UE*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7.
- Chamon M., *The empowerment of agencies under the Meroni doctrine and article 114 TFEU: comment on United Kingdom v. Parliament and Council (Short-selling) and the proposed Single Resolution Mechanism*, „European Law Review” 2014, nr 3.
- Chiti E., *Die accountability der Verwaltungsnetzwerke der Europäischen Union*, w: *Der Vertrag von Lissabon und das nationale Verfassungsrecht. Europäische Verwaltungsnetzwerke*, pod red. P.M. Huber, Boorberg, Stuttgart 2013.
- Chiti E., *The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies*, „Common Market Law Review” 2000, nr 2.
- Craig P., *EU Administrative Law*, wyd. 2, Oxford University Press, Oxford–New York 2012.
- Craig P., *The Constitutionalisation of Community Administration*, „European Law Review” 2003, nr 6.
- Dumała A., *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, [w:] *Agencje Unii Europejskiej*, pod red. tenże, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.
- Everson M., Majone G., Shout A., *The role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance. Report Presented to the Commission*, European Institute of Public Administration, Florence–Maastricht 1999.
- Górka M., *Rola Europejskiej Agencji Oceny Produktów Leczniczych w procedurze dopuszczania leków do obrotu w Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 2.
- Hofmann H.C.H., Rowe G.C., Türk A.H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Morini A., *Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through „agen-cification”*, „European Law Review” 2012, nr 4.
- Niedźwiedz M., *Rola agencji europejskich w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej a postanowienia traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, pod red. S. Dudzika, Zakamycze, Kraków 2005.
- Schmidt-Assmann E., *Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, [w:] *Der Europäische Verwaltungsverbund*, pod red. E. Schmidt-Assmann, B. Schöndorf-Haubold, Mohr Siebeck, Tübingen 2005.
- Schuppert G.F., *Europäische Verwaltungsnetzwerke im Lichte der Grundsätze guter Verwaltung*, [w:] *Der Vertrag von Lissabon und das nationale Verfassungsrecht. Europäische Verwaltungsnetzwerke*, pod red. P.M. Huber, Boorberg, Stuttgart i in. 2013.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, pod red. A. Wróbla, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Ustrój Unii Europejskiej, pod red. J. Barcza, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

Walaszek-Pyziół A., *Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – nowy wymiar europeizacji prawa energetycznego*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, pod red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyńskiego, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Przewoźnik kolejowy – definicja w świetle ustawy o transporcie kolejowym

1. Uwagi ogólne

Przewoźnik kolejowy jest szczególnym podmiotem rynku kolejowego. Związane jest to z tym, że rynek transportu kolejowego, w którym przewoźnik ten działa, stanowi sektor o charakterze strategicznym dla prawidłowego funkcjonowania państwa, a zatem wymagający właściwej uwagi, przejawiającej się w odpowiedniej regulacji, która uwzględnia warunki rynkowe, techniczne i środowiskowe. Usługi świadczone przez przewoźników kolejowych mają istotne znaczenie dla całego państwa i społeczeństwa, co znajduje odzwierciedlenie w ujęciu niektórych przedsiębiorców kolejowych w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, wykonujących zadania na rzecz obronności państwa¹. Wyjątkowość statusu przewoźnika kolejowego determinuje występowanie szeregu elementów wyróżniających go na tle innych podmiotów funkcjonujących w oparciu o przepisy regulujące zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, które określa się mianem przedsiębiorców, bez względu na rodzaj prowadzonej przez nich działalności². W tym względzie należy

¹ Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 04.10.2010 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, Dz.U. 2015, poz. 1297.

² Odmienny status można zauważyć w przypadku przedsiębiorstw działających w innych sektorach infrastrukturalnych. Przykładowo można wskazać przedsiębiorstwo energetyczne, przedsiębiorstwo telekomunikacyjne lub operatora pocztowego. Zob. więcej: A. Wasztek-Pyziół, *Prawo i energia*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 99 i n.; M. Swora, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, pod red. M. Swory, Z. Murasa, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 218 i n.; M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Polsce*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 113 i n.; S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 93 i n.; R. Zgorzelski, *Uprawnienia do prowadzenia działalności pocztowej*, [w:] *Przemiany w polskim sektorze pocztowym*, pod

w szczególności zwrócić uwagę na wynikające z przepisów prawnych dodatkowe obowiązki i ograniczenia. Przyjęte przepisy prawne określające działalności przewoźników stanowią niewątpliwie ograniczenie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej³.

Ustawowa definicja przewoźnika kolejowego została zawarta w ustawie o transporcie kolejowym⁴. Zagadnienie to jest aktualne, ponieważ obowiązujące brzemienne definicji przewoźnika kolejowego zostało wprowadzone przez nowelizację ustawy o transporcie kolejowym z 16.11.2016 roku⁵. Nowelizacja miała na celu implementację do porządku krajowego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, w szczególności: zmiany w zakresie określenia składników infrastruktury kolejowej, procesu alokacji zdolności przepustowej i pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, wzmocnienia kompetencji i niezależności organu regulacyjnego, wyodrębnienia tzw. obiektów infrastruktury usługowej i procesu ich udostępniania, w szczególności określenia zasad funkcjonowania dworców kolejowych. Rządowy projekt nowelizacji wpłynął do Sejmu 15.09.2016 r. Przedmiotowy projekt był procedowany w Sejmie niezmiernie szybko. Po pięciu tygodniach od wypłynięcia do Sejmu odbyło się III czytanie i głosowanie nad projektem (21.10.2016 r.). Przy 431 głosach „za”, braku głosów „przeciw” oraz wstrzymujących się (sic!) nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym została przyjęta przez Sejm i skierowana do Senatu. Izba Wyższa Parlamentu wniosła poprawki, które zostały w całości przyjęte przez Sejm (16.11.2016 r.). Prezydent RP podpisał ustawę w dniu 23.11.2016 r., a następnie ogłoszono ją w Dzienniku Ustaw w dniu 29.11.2016 roku. Ustawa weszła w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia, tj. 30.12.2016 r., z wyjątkiem: art. 1 pkt 17 lit. b i c, które wchodzi w życie po upływie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia; art. 1 pkt 53–58, które wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia; art. 2, który natomiast wchodzi w życie z dniem 01.01.2017 roku.

Przedmiotowa ustawa wprowadziła nową definicję przewoźnika kolejowego. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym (art. 4 pkt. 9 u.t.k.) przewoźnik kole-

red. T. Skoczny, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa 2016, s. 55 i n

³ Na temat wolności gospodarczej i jej reglamentacji zob. więcej: R. Biskup, *Formy reglamentacji wolności gospodarczej*, [w:] *Kompendium wiedzy administratywy*, pod red. S. Wrzoska, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 167 i n.; K. Strzyczkowski, *Prawo Gospodarcze Publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 150–154; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 95 i n.

⁴ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jedn.: Dz.U. 2015, poz. 1297 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r o zamianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 1923.

jowy to przedsiębiorca uprawniony na podstawie licencji do wykonywania przewozów kolejowych lub świadczenia usługi trakcyjnej lub podmiot wykonujący przewozy na infrastrukturze kolei wąskotorowej. Treść definicji legalnej zawartej w art. 4 pkt. 9 u.t.k. określa cechy dystynktywne przewoźnika kolejowego.

W świetle stanu prawnego obowiązującego do 29 grudnia 2016 r. przewoźnikiem kolejowym jest przedsiębiorca, który na podstawie licencji wykonuje przewozy kolejowe lub świadczy usługę trakcyjną.

Porównując treść definicji nowej, tj. obowiązującej obecnie, oraz starej, tj. obowiązującej do 29.12.2016 r., należy stwierdzić, że ustawodawca rozszerzył pojęcie przewoźnika kolejowego o podmioty wykonujące przewozy na infrastrukturze kolei wąskotorowej. Wykorzystana w poszerzonej definicji alternatywa rozłączna („lub”) oznacza, że podmiot wykonujący przewozy na infrastrukturze kolei wąskotorowej nie musi być uprawnionym do wykonywania przewozów kolejowych lub świadczenia usługi trakcyjnej. Rozszerzenie kategorii podmiotów nie ma jednak istotnego znaczenia dla funkcjonowania rynku kolejowego w Polsce, albowiem znaczenie gospodarcze podmiotów wykonujących przewozy na infrastrukturze kolei wąskotorowej jest marginalne. Brak jest bowiem wpływu tej kategorii podmiotów na kształtowanie się konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych. Jednocześnie należy nadmienić, że nowa definicja używa słowa „wykonywania”, co należy ocenić pozytywnie. Zgodnie z poprzednio obowiązującą definicją przewoźnikiem kolejowym był podmiot, który na podstawie licencji wykonuje (...) lub świadczy (...), co mogło być interpretowane zawężająco, tj. przyjmując, że przewoźnikiem kolejowym jest podmiot, który faktycznie wykonuje przewozy i świadczy usługi. Nowa ustawa stanowi natomiast, że przewoźnikiem kolejowym jest podmiot uprawniony do wykonywania przewozów lub świadczenia usług. Przyjęte rozumowanie jest racjonalne m.in. z ekonomicznych uwarunkowań uruchomienia działalności przez przewoźnika na rynku kolejowym (koszty ponoszone w związku z postępowaniem przed regulatorem, wcześniejszym zakupem taboru, procesem homologacji, szkoleniem maszynistów etc.). Uznanie określonego przedsiębiorcy za przewoźnika kolejowego jest uzależnione od uprawnienia, a nie faktycznie wykonywaną działalnością gospodarczą⁶.

Tezą artykułu jest stwierdzenie, że zagadnienie przewoźnik kolejowy⁷ jest autonomicznym pojęciem prawa krajowego. W konsekwencji należy postawić py-

⁶ Nie dotyczy to jednak podmiotów wykonujących przewozy na infrastrukturze kolei wąskotorowej. Na ten temat patrz dalej.

⁷ W tym miejscu należy nadmienić, że samo pojęcie przewoźnika jest definiowane na gruncie innych aktów prawnych. Trzeba jednak pamiętać, że przewoźnik kolejowy to autonomiczne pojęcie o swoistej treści. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie o transporcie drogowym (ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, tekst jedn.: Dz.U. 2015, poz. 211 ze zm., dalej: u.t.d.) przewoźnikiem drogowym jest przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego. Natomiast ustawa

tanie badawcze o jego treść. Przeanalizowane zostaną kryteria użyte w definicji przewoźnika kolejowego: przedsiębiorca, przewozy kolejowe, usługa trakcyjna, podmiot wykonujący przewozy na infrastrukturze kolei wąskotorowej, licencja kolejowa. W niniejszym opracowaniu przytoczona zostanie definicja przewoźnika kolejowego obowiązująca w niemieckiej ogólnej ustawie o kolei żelaznej (*Allgemeines Eisenbahngesetz*).

2. Przedsiębiorca

Pojęcie przedsiębiorcy, choć szczególnie istotne dla takich gałęzi nauki, jak ekonomia i prawo, nie ma jednego i powszechnie przyjętego znaczenia. Co więcej, w polskim porządku prawnym różni się ono w ramach poszczególnych gałęzi tego systemu (na przykład prawo cywilne, administracyjne, podatkowe, gospodarcze). Ustawa o transporcie kolejowym jest ustawą z dziedziny prawa gospodarczego publicznego, a to oznacza, że pojęcie przedsiębiorcy użyte w definicji przewoźnika kolejowego winno być rozumiane według przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Ustawodawca w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej⁸ (dalej: u.s.d.g.) opiera definicję na dwóch kryteriach: podmiotowym i przedmiotowym (funkcjonalnym). W świetle art. 4 u.s.d.g. przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną (kryterium podmiotowe) – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą (kryterium przedmiotowe). Działalnością gospodarczą jest natomiast zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopaliny ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły⁹. Należy przyjąć zatem, że warunkiem uzyskania statusu przedsiębiorcy

o publicznym transporcie zbiorowym (ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, tekst jedn.: Dz.U. 2015, poz. 1440 ze zm., dalej: u.p.t.z.) definiuje przewoźnika jako przedsiębiorcę uprawnionego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, a w transporcie kolejowym – na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Na podstawie powyższego można stwierdzić, że przewoźnikiem jest podmiot będący przedsiębiorcą spełniającym dodatkowe obowiązki ustanowione przepisami prawa, bez których nie jest możliwe wykonywanie w sposób legalny przewozowej działalności gospodarczej. Przewoźnik jest podmiotem uprawnionym do świadczenia usług w zakresie przewozu osób lub rzeczy, po spełnieniu określonych w przepisach warunków. Wyżej wymienione definicje są ze sobą zbieżne, ale występują w odniesieniu do innych przedmiotów działalności gospodarczej.

⁸ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn.: Dz.U. 2015, poz. 584 ze zm.

⁹ W dalszej części niniejszego opracowania dokonana zostanie próba zdefiniowania działalności przewoźnika kolejowego, tj. przewóz kolejowy i usługa trakcyjna, które są przed-

przez podmiot wskazany w art. 4 u.s.d.g. jest prowadzenie we własnym imieniu zorganizowanej i ciągłej działalności, mającej na celu pozyskanie korzyści majątkowej, która jest kwalifikowana w sferze gospodarczej rozumianej alternatywnie jako m.in. działalność wytwórcza, budowlana lub usługowa¹⁰. Zestawienie art. 2 oraz art. 4 wymienionej ustawy daje pełną treść definicji przedsiębiorcy przyjętej na gruncie u.s.d.g. Dla stwierdzenia, czy dany podmiot jest przedsiębiorcą czy nie, wystarczy ustalenie, czy mieści się on w grupie podmiotów mogących być przedsiębiorcami w rozumieniu u.s.d.g. oraz czy podejmuje lub wykonuje działalność gospodarczą¹¹.

W związku z powyższym można stwierdzić, że przewoźnik kolejowy jest przedsiębiorcą, rozumianym według właściwych przepisów prawa gospodarczego publicznego, tj. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, prowadzącym działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu przewozów kolejowych lub świadczeniu usługi trakcyjnej wymagającej uzyskania licencji.

3. Przewozy kolejowe

Przedmiotem działalności gospodarczej przewoźników kolejowych jest świadczenie usługi przewozu. Przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie definiują terminu przewozu, a także nie odsyłają do rozumienia tego terminu w innych ustawach. Analizując ustawy pokrewne: u.p.t.z oraz u.t.d., można stwierdzić, że ustawodawca nie zdefiniował powyższego pojęcia. Co prawda w definicjach legalnych zawartych w u.p.t.z. znajduje się definicja m.in. wojewódzkich przewozów pasażerskich, międzywojewódzkich przewozów pasażerskich, powiatowych przewozów pasażerskich czy międzynarodowych przewozów pasażerskich, ale rozumienie tych terminów jest zbyt wąskie, aby mogło stanowić ogólną definicję przewozów. Definicja przewozów musi być szerokim terminem, powalającym

miotem działalności przedsiębiorcy w rozumieniu u.s.d.g. Poza rozważaniami pozostanie prowadzenie działalności w sposób zorganizowany i ciągły. Rozważania na ten temat odbiegają o temat przewodniego przedmiotowej pracy. Na temat definicji przedsiębiorcy w u.s.d.g. zob. więcej: A. Kidyba, *Prawo handlowe*, C. H. Beck, Warszawa 2014, s. 21 i n.; C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 25 i n.; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, C. H. Beck, Warszawa 2005, s. 47 i n.; A. Walaszek-Pyziół, *Status prawny przedsiębiorstwa w świetle projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Publicznego” 2004, nr 5, s. 2 i n. W.J. Katner, *Podstawowe zagadnienia prawne nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2004, nr 12, s. 15.

¹⁰ M. Pawelczyk, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, pod red. A. Powałowskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 35 i n.

¹¹ M. Pawelczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, s. 118.

objąć nim czynności przewozu osób i rzeczy, które są działalnością gospodarczą prowadzoną w warunkach konkurencyjnego rynku.

Słownik język polskiego definiuje przewóz jako przewiezienie kogoś lub czegoś z jednego miejsca na drugie¹². Językowa definicja używa pojęcia przewozy w aspekcie czynnościowym, tj. czynność polegająca na przemieszczaniu. Przewozy są czynnością faktyczną, ale przyjęcie takiej definicji nie jest właściwe dla regulacji prawnych odnoszących się do działalności gospodarczej. Definicja powinna wskazywać odrębność danej działalności od innych działalności gospodarczych. Z uwagi na powyższe, należy uznać, że przewozy powinny być traktowane jako działalność wydzielona z innych czynności, polegającą na przewiezieniu kogoś (pasażera) lub czegoś (rzeczy) z jednego miejsca na drugie.

Istotną cechą działalności ujętej jak powyżej jest wydzielenie, które polega na świadczeniu usługi przemieszczania jako usługi występującej samodzielnie i realizowanej przy użyciu środków transportowych właściwych dla poszczególnych gałęzi (lotniczej, drogowej, kolejowej, wodnej), poza zakładami produkcyjnymi i usługowymi¹³. Ponadto, wydzielenie kolejowych przewozów dokonuje się przez środek transportu jakim jest kolej. Warto także zaznaczyć, że dystyngywną cechą przewozów kolejowych jest przemieszczanie kogoś (pasażerów) lub czegoś (rzeczy) z wykorzystaniem infrastruktury kolejowej. Jak słusznie wskazuje I. Tarski, podział transportu dokonuje się z uwagi na różnorodność środowiska, w którym transport jest wykonywany, tj. lądowy, wodny, powietrzny i przesyłowy. Dalsze podziały są natomiast dokonywane w oparciu o kryterium środka transportu¹⁴.

Nie ulega wątpliwości, że czynności faktycznej, jaką jest przemieszczanie, powinna towarzyszyć wola, polegająca na celowym i świadomym przemieszczeniu kogoś (pasażera) lub czegoś (rzeczy). Jednocześnie należy zaznaczyć, że termin „przewozy” jest pojęciem węższym niż „transport”, który obejmuje nie tylko przemieszczanie, ale także usługi dodatkowe (na przykład usługę trakcyjną).

Odwołując się do powyższego oraz definicji działalności gospodarczej zawartej w u.s.d.g., można przyjąć następującą definicję przewozów kolejowych: wydzielona działalność gospodarcza, polegająca na zarobkowym świadczeniu usług przewożenia pasażerów lub rzeczy, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły, z wykorzystaniem taboru i infrastruktury kolejowej.

W ramach przewozów kolejowych wyróżniamy przewozy pasażerskie oraz przewozy towarowe. Powyższy podział widoczny jest w stosowanej terminologii

¹² *Słownik współczesnego języka polskiego*. Tom II, pod red. E. Sobola, Warszawa 2002, s. 192.

¹³ P. Małek, *Ekonomia transportu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1997, s. 17.

¹⁴ I. Tarski, *Definicja transportu*, „Przegląd Komunikacyjny” 1973, nr 12, s. 17.

na gruncie u.t.k.: pasażerskie przewozy (na przykład art. 18 pkt 1 ust. 3 lit. a), pociągi pasażerskie (Załącznik I do u.t.k. I. 2. 1.), usługi towarowego transportu kolejowego (art. 4 pkt 36c), wagony towarowe (art. 13 pkt 2 ust. 3), Transeuropejska Kolejowa Sieć Towarowa (art. 29a. pkt 2), korytarz towarowy (art. 30 pkt 1c).

Niniejszy podział został dokonany w oparciu o rodzaj przewożonego dobra. Podział uwzględnia podaną wcześniej treść definicji przewozu, a także jest obecny na gruncie regulacji prawnych z zakresu prawa kolejowego funkcjonujących w innych państwach członkowskich. Przykładowo można wskazać niemiecką ustawę *Allgemeines Eisenbahngesetz*, która stanowi, że usługami z zakresu przewozów kolejowych jest transport osób i dóbr na infrastrukturze kolejowej¹⁵. Podział na przewozy pasażerskie i przewozy towarowe prowadzi do wyodrębnienia dwóch podsektorów w ramach sektora transportu kolejowego: sektor pasażerskiego transportu kolejowego oraz sektor towarowego transportu kolejowego¹⁶. Powyższy podział jest niezwykle istotny w regulacji kolejowej, ponieważ zastosowanie reguł konkurencji w odniesieniu do powyższych kategorii przewozów nie jest jednolite.

Przedmiotem działalności przewoźników pasażerskich jest świadczenie usług przewozu osób (pasażerskie przewozy kolejowe¹⁷), których określa się terminem pasażerów. Z tego względu istotne znaczenie ma pojęcie pasażer, które nie jest zdefiniowane wprost w prawie transportu kolejowego. Wykładnia prze-

¹⁵ § 2 *Begriffsbestimmungen* (2), *Allgemeines Eisenbahngesetz* z 22.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439).

¹⁶ M. Będkowski-Kozioł, Ł. Gołąb, *O dogmatyce prawa transportu kolejowego. Kilka uwag w dziesiątą rocznicę uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2), s. 114.

¹⁷ Pasażerskie przewozy kolejowe można podzielić, w oparciu o kryterium zasięgu świadczonych usług, na przewozy aglomeracyjne, przewozy regionalne oraz dalekobieżne (międzywojewódzkie i międzynarodowe). Wskazany podział wyraźnie zaznacza się w strukturze podmiotowej sektora oraz stopniu konkurencyjności poszczególnych rynków przewozów. Konkurencja jest w większym stopniu zauważalna na rynku kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich. Przewozy aglomeracyjne obejmują intensywny transport w dużych aglomeracjach, w tym głównie zapewniające dojazd do ich centrów. Aglomeracje tworzą gęsto zaludnione zespoły miast powiązanych ze sobą przestrzennie i funkcjonalnie, a położone w tych obszarach wsie, ze względu na tryb życia mieszkańców, faktycznie są podmiejskimi osiedlami. Przewozy regionalne zapewniają lokalną komunikację między mniejszymi miejscowościami i dojazd ze wsi do lokalnych centrów. Obejmują one przejazdy realizowane w obrębie jednego województwa bądź między sąsiednimi województwami. Podział między przewozami aglomeracyjnymi a regionalnymi nie jest w pełni jednoznaczny, tym bardziej, że jeden pociąg osobowy na części swej trasy może obsługiwać przewozy aglomeracyjne, a na dalszym fragmencie regionalne. Przewozy dalekobieżne obejmują przejazdy na dalszą odległość. Zob. więcej: M. Zejfert, *Dostęp do taboru kolejowego barierą rozwoju rynku przewozów pasażerskich w Polsce*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2), s. 91.

pisów ustawy Prawo przewozowe¹⁸ prowadzi do wniosku, że pasażerem jest każda osoba korzystająca z usług przewozu koleją. Oznacza to, że pojęcie pasażera jest pojęciem szerszym niż pojęcie konsumenta. Pasażerem jest bowiem osoba fizyczna niezależnie od tego, czy jednocześnie posiada status konsumenta. Dla uznania za pasażera nie jest więc konieczne, aby osoba korzystająca z przewozu koleją faktycznie dokonała czynności prawnej z przewoźnikiem. A zatem pojęcie pasażera nie zawsze będzie tożsame z pojęciem konsumenta. Konsumentem natomiast, zgodnie z art. 22¹ KC, jest osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Z punktu widzenia powyższych definicji uzasadnione jest wyodrębnienie interesu pasażera jako tego, który powinien determinować regulację w sektorze transportu kolejowego¹⁹.

Z kolei przedmiotem działalności przewoźników towarowych jest świadczenie usług przewozu rzeczy. Ustawa o transporcie kolejowym posługuje się także terminem „towar” (na przykład wagon towarowy). Powyższy termin, mimo występowania w ustawie o transporcie kolejowym, jest jednak tylko pojęciem z dziedziny nauk ekonomicznych, a jego znaczenie jest następujące: dobro materialne przeznaczone na sprzedaż²⁰. Przedmiotem działalności przewoźników towarowych jest przewóz rzeczy, a nie towarów.

4. Usługa trakcyjna

Przepisy ustawy o transporcie kolejowym definiują natomiast usługę trakcyjną. Zgodnie z art. 4 pkt 9a te same ustawy usługa trakcyjna jest działalnością przewoźnika kolejowego polegającą na zapewnieniu pojazdu kolejowego z napędem wraz z obsługą maszynistów do wykonywania przewozu kolejowego albo zapewnienie obsługi maszynistów do prowadzenia pojazdu kolejowego z napędem. Z powyższej definicji wynika, że usługę trakcyjną może świadczyć wyłącznie przewoźnik kolejowy, którego działalność polega na dokonywaniu transportu rzeczy i/lub pasażerów koleją, z zastrzeżeniem, że przewoźnik musi zapewniać trakcję²¹. Przewoźnik może także wyłącznie zapewniać trakcję, bez konieczności świadczenia usług przewozowych. Usługi trakcyjne w krajach członkowskich Unii Europejskiej od lat są stałym i niezbędnym elementem biznesowym ryn-

¹⁸ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz.U. 1984, Nr 53 poz. 272 ze zm.)

¹⁹ M. Kraśniewski, *Konkurencja w polskim sektorze transportu kolejowego*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2(5), s. 159.

²⁰ *Słownik finansowy*, dostęp online: <http://www.findict.pl/sloownik/towar> (9 kwietnia 2016 r.).

²¹ A. Modrzejewski, [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym*. Komentarz, pod red. P. Wajdy, M. Wierzbowskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 48.

ku kolejowego, ponieważ stanowią klasyczny *outsourcing* w wydaniu kolejowym. Usługa polega na obsłudze pociągów przez podmiot zewnętrzny, czyli świadczeniu usług na rzecz innych przewoźników kolejowych. Przykładem przewoźnika świadczącego usługę trakcyjną jest PKP Cargo S.A. oraz PKP LHS Sp. z o.o. Podmiotem prywatnym, działającym poza Grupą PKP i świadczącym usługi trakcyjne, jest CARGO Master Sp. z o.o., której licencja została udzielona przez Prezesa UTK 14.10.2011 r.²², a także Centrum Logistyczne w Łososnej Sp. z o.o., uprawnione do świadczenia usług na podstawie licencji udzielonej przez Prezesa UTK 05.06.2012 roku.²³

5. Podmiot wykonujący przewozy na infrastrukturze kolei wąskotorowej

Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 9 u.t.k. przewoźnikiem kolejowym jest również podmiot wykonujący przewozy na infrastrukturze kolei wąskotorowej. Ustawodawca używa terminu „podmiot”, a to oznacza, że grupa wykonujących przewozy na infrastrukturze wąskotorowej jest szersza niż kategoria przedsiębiorcy. Przewoźnikiem kolejowym będzie także osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną niewykonującą działalności gospodarczej (np. fundacja, stowarzyszenia, muzeum). Uznanie konkretnego podmiotu za przewoźnika kolejowego jest jednak uzależnione od faktycznie wykonywanej działalności przewozowej. Ustawa o transporcie kolejowym stanowi, że przewoźnikiem kolejowym jest „podmiot wykonujący”, a to oznacza, że w momencie rzeczywistego wykonywania przewozów podmiot będzie przewoźnikiem kolejowym, w innych przypadkach nie będzie zaliczany do tej grupy.

Ustawa o transporcie kolejowym definiuje samą koleją wąskotorową. Zgodnie z obowiązującym od 30.12.2016 r. art. 4 ust. 1d u.t.k. jest to kolej, której tory mają szerokość mniejszą niż 1435 mm. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że kolej wąskotorowa nie stanowi części ogólnoeuropejskiego, interoperacyjnego, systemu kolei.

Podmioty na infrastrukturze kolei wąskotorowej wykonują przewozy osób oraz rzeczy. Gros usług jest świadczonych w celach lokalnych, niekiedy regionalnych, a także rekreacyjno-wypoczynkowych, okolicznościowych, historycznych, muzealnych i turystycznych²⁴. Przykładami podmiotów wykonujących przewozy

²² Dostęp online: <http://www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/1066,CARGO-Master-Sp-z-oo-nowy-przewoznik-na-ryнку-transportu-kolejowego.print> (22 lutego 2016 r.).

²³ Dostęp online: <http://www.cillosna.pl/Licencja2.pdf> (22 lutego 2016 r.).

²⁴ W okresie przemian ustrojowych po 1989 r. Polskie Koleje Państwowe stopniowo rezygnowały z obsługi kolei wąskotorowych i przystąpiły do ich likwidacji, przy czym na mocy

na infrastrukturze kolei wąskotorowych jest Stowarzyszenie Górnośląskich Kolei Wąskotorowych, Fundacja Polskich Kolei Wąskotorowych, a także Muzeum Kolejnictwa w Warszawie.

6. Licencja kolejowa

Licencja kolejowa jest elementem definicji przewoźnika, a jednocześnie środkiem oddziaływania państwa na tegoż przewoźnika, który chroni dobra policyjne²⁵. Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 43 ust. 1 u.t.k. działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu kolejowych usług osób lub rzeczy albo na świadczeniu usług trakcyjnych jest działalnością licencjonowaną. Obowiązkowi uzyskania licencji nie podlegają przedsiębiorcy wykonujący przewozy w obrębie bocznicy kolejowej lub stacji kolejowej.

Listopadowa nowelizacja ustawy o transporcie kolejowy z 2016 r. zmienia brzmienie przepisu art. 43 ust. 1 ustawy. Będzie on wyraźnie uwzględniał, że przewoźnik kolejowy może jednocześnie wykonywać przewozy i świadczyć usługę trakcyjną. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 43 ust. 1 u.t.k.²⁶ licencjonowaniu podlegać będzie działalność gospodarcza polegająca na:

1. wykonywaniu przewozów kolejowych osób;
2. wykonywaniu przewozów kolejowych rzeczy;
3. świadczeniu usług trakcyjnych.

Przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie zawierają definicji legalnej pojęcia licencja. Ponadto, w polskim porządku prawnym brak jest jednolitej legalnej definicji, możliwej do wykorzystania na użytek całego systemu publicznego prawa gospodarczego, mimo że poszczególne ustawy przewidują obowiązek jej uzyskania. Na gruncie ustawy o transporcie kolejowym definicja licencji może być skonstruowana na podstawie art. 43 ust. 2 i 3 oraz art. 43 ust. 5 tejszej ustawy: licencja jest potwierdzeniem zdolności przedsiębiorcy do wykonywania funkcji przewoźnika kolejowego na terytorium RP oraz innych państw członkowskich UE i państw członkowskich EFTA, które są stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jednak nie uprawnia posiadających ją przedsiębiorców do dostępu do infrastruktury kolejowej. Potwierdzeniem zdolności przedsiębiorcy do wykonywania funkcji przewoźnika kolejowego są także licencje wydane przez właściwe władze innych państw członkowskich UE lub państw członkowskich

ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. 2000, Nr 84, poz. 948) zaistniała możliwość nieodpłatnego przejęcia ich majątku przez gminy.

²⁵ Jedną z funkcji organów administracji gospodarczej jest policja gospodarcza. Na temat tej funkcji zob. K. Strzyczkowski, *Prawo...*, s. 150 i n.

²⁶ Nowe brzmienie art. 43 ust. 1 u.t.k. wchodzi w życie z dniem 30.05.2017 roku.

EFTA, będących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Licencja na wykonywanie przewozów kolejowych osób pozwala na prowadzenie działalności przewozowej na terenie całej Polski²⁷. Ł. Gołąb wyróżnia w definicji element pozytywny, którym jest zdolność przedsiębiorcy do wykonywania funkcji przewoźnika, oraz element negatywny, tj. brak uprawnienia do dostępu do infrastruktury kolejowej²⁸. Uzyskanie licencji jest zatem nie tylko jednym z etapów całego postępowania poprzedzającego legalne podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej na rynku kolejowym, ale stanowi ona jednak warunek *sine qua non* uruchomienia tej działalności.

Nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym z listopada 2016 r. wprowadziła istotną zmianę, która ułatwi ubieganie się przez przedsiębiorców o wydanie licencji. Polega ona bowiem na uchyleniu obowiązku dołączenia do wniosku o licencję kolejową oświadczenia, że wnioskodawca (tj. przedsiębiorca ubiegający się o licencję) dysponuje taborem kolejowym, bądź zobowiązania, że wnioskodawca będzie dysponować – z chwilą podjęcia działalności licencjonowanej – taborem kolejowym odpowiednim dla przedmiotu działania przedsiębiorcy oraz właściwym dla tego taboru systemem utrzymania i obsługi pojazdów kolejowych, organizacją zarządzania umożliwiającą nadzór nad licencjonowaną działalnością oraz nad bezpieczeństwem. Dyrektywa 2012/34/UE nie przewiduje takiego obowiązku. A zatem zmiana przepisów ustawy w tym zakresie była w pełni zasadna, ponieważ stały one w sprzeczności z prawem Unii Europejskiej.

Prezes UTK w momencie wydawania decyzji w przedmiocie licencji, dysponuje informacją, jaką działalność gospodarczą w sektorze transportu kolejowego zamierza wykonywać przedsiębiorca, co z kolei ma odzwierciedlenie w treści licencji, ponieważ organ wskazuje rodzaj przewozów (osoby, rzeczy)²⁹. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że istota licencji kolejowej nie polega na określeniu zakresu kolejowej działalności gospodarczej, jaką zamierza wykonywać przedsiębiorca, ale jest potwierdzeniem zdolności przedsiębiorcy do prowadzenia działalności na rynku przewozów kolejowych.

Zgodnie z przepisami ustawy o transporcie kolejowym występują trzy rodzaje licencji: licencja kolejowa na przewóz osób, licencja kolejowa na przewóz rzeczy oraz licencja kolejowa na świadczenie usług trakcyjnych. Powyższy podział

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku sygn. akt I SA/Gd 277/12 z 26.06.2012 r. dostęp online: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FAFIC54D52> (25 lutego 2016 r.).

²⁸ Ł. Gołąb, *Obowiązek uzyskania licencji kolejowej jako instrument reglamentacji dostępu do rynku transportu kolejowego*, [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej. Materiały Zjazdu Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego. Toruń, 20–22 września 2009*, pod red. W. Sz wajdlera, H. Nowickiego, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 84.

²⁹ Informacja o rodzaju przewozów jest częścią składową licencji. Zob. art. 49 pkt 6 ustawy o transporcie kolejowym.

oparty jest na kryterium rodzaju świadczonych usług, a jednocześnie jest zgodny z prawem unijnym, które dopuszcza ograniczenia do świadczenia określonych rodzajów przewozów³⁰. Powyższe rozróżnienie nie jest jednak widoczne w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji, ponieważ ustawa o transporcie kolejowym traktuje wszystkie podane rodzaje licencji kolejowej w sposób identyczny, nie dokonując w tym zakresie żadnych rozróżnień. Szczególnie nie różnicuje przesłanek ich udzielenia, zawieszenia, zmiany czy też cofnięcia³¹. Licencja kolejowa może być licencją przyznaną na czas nieokreślony lub licencją tymczasową.

W świetle aktualnie obowiązującego art. 43 ust. 4 u.t.k. wydawana jest, co do zasady, licencja na czas nieokreślony. Przyjęcie zasady oddaje sens i znaczenie licencji kolejowej, która jest decyzją administracyjną, uprawniającą do legalnego podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej cechującej się wysokimi kosztami jej uruchomienia³². Wysokie koszty uruchomienia działalności gospodarczej w transporcie kolejowym przemawiają za tym, aby decyzja cechowała się odpowiednim stopniem trwałości. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, trwałość powyższej decyzji powoli przedsiębiorcom, prowadzącym działalność gospodarczą, planować w sposób oparty na racjonalnych i efektywnych przesłankach ekonomicznych, a także prowadzący do rozwoju swojej aktywności w tym zakresie³³. Udzielenie licencji kolejowej oznacza ważność tak długo, jak długo przewoźnik kolejowy spełnia obowiązki przewidziane w ustawie o transporcie kolejowym. Trwałość decyzji nie ma jednak charakteru absolutnego, gdyż działalność gospodarcza w transporcie kolejowym może zagrażać interesowi publicznemu, co z kolei spotka się z właściwą reakcją organu regulacyjnego.

Obowiązujący do 30.05.2017 r. art. 43 ust. 4a u.t.k. przewiduje natomiast możliwość wydania przez Prezesa UTK licencji tymczasowej, która stanowi wyjątek od zasady udzielania licencji na czas nieokreślony. Prezes UTK udziela licencji tymczasowo jedynie w przypadku zawieszenia lub cofnięcia licencji

³⁰ Zob. art. 3 pkt. 14 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, Dz.Urz. UE 2012 L 343/32.

³¹ Ł. Gołąb, *Obowiązek uzyskania licencji...*, s. 87; P. Ciszak, P. Wajda, [w:] *Ustawa...*, s. 648.

³² Do grupy kosztów stałych, niezbędnych do rozpoczęcia działalności przez nowego przewoźnika kolejowego, można zaliczyć koszty zakupu lub wynajmu taboru kolejowego, koszty zatrudnienia pracowników i przeprowadzenia niezbędnych szkoleń, koszty organizacji zaplecza, zajmującego się bieżącym utrzymaniem i naprawami taboru, lub koszty zlecenia takiej usługi, pozostałe koszty organizacyjne i reklamy. Do kosztów należy także zaliczyć koszty uzyskania wszelkich wymaganych zezwoleń, koncesji i licencji oraz wiążące się z nimi koszty spełnienia różnorodnych wymogów. Por. M. Zejfert, *Dostęp do taboru...*, s. 95.

³³ P. Ciszak, P. Wajda, [w:] *Ustawa...*, s. 648. Podobnie: Ł. Gołąb, *Obowiązek uzyskania licencji...*, s. 87 i n.

stałej z powodu niespełnienia wymagań dotyczących wiarygodności finansowej (element pozytywny), jeżeli nie będzie to zagrażało bezpieczeństwu prowadzonej działalności (element negatywny). Licencja tymczasowa jest ważna nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia jej wydania. Okres ważności decyzji jest dla przewoźnika kolejowego czasem na przeprowadzenie zmian w jego funkcjonowaniu. Licencja tymczasowa ma więc przede wszystkim zabezpieczać ciągłość wykonywania działalności przez przewoźnika, który ją wykonywał wcześniej na podstawie licencji kolejowej wydanej na czas nieokreślony.

Nowelizacja z listopada 2016 r. uchyla art. 43 ust. 4³⁴ oraz ust. 4a³⁵, a jednocześnie wprowadza nowe brzmienie art. 47 ust. 2 oraz dodaje art. 49a. ust. 3. W świetle nowych przepisów ustawy licencja kolejowa będzie wydawana przez Prezesa UTK na czas nieokreślony, z zastrzeżeniem jednak, że organ cofa licencję, jeżeli przedsiębiorca:

1. został pozbawiony prawa wykonywania działalności gospodarczej objętej licencją na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego;
2. wobec którego wszczęto postępowanie upadłościowe lub inne postępowanie o podobnym charakterze nie ma faktycznych możliwości zadowalającej restrukturyzacji finansowej w rozsądnym okresie czasu;
3. nie usunął nieprawidłowości będących podstawą zawieszenia licencji w terminach wyznaczonych przez Prezesa UTK.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne oznacza, że Prezes UTK nie będzie wydawał licencji tymczasowych. W obrocie prawnym będą funkcjonowały wyłącznie licencje kolejowe wydawane na czas nieokreślony. Wyjątek w postaci licencji tymczasowej od zasady wydawania licencji na czas nieokreślony zostaje usunięty.

Przedsiębiorca ubiegający się o przyznanie licencji na prowadzenie działalności gospodarczej w sektorze transportu kolejowego powinien przedstawić Prezesowi UTK dokumenty potwierdzające spełnienie określonych przez przepisy ustawy o transporcie kolejowym warunków jej uzyskania. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach dokumenty takie są jedynie potwierdzeniem zdolności przedsiębiorcy do wykonywania funkcji przewoźnika kolejowego, ale nie stanowią o charakterze przewozów prowadzonych na określo-

³⁴ Brzmienie art. 43 ust. 4 u.t.k.: Licencję wydaje się na czas nieokreślony, z zastrzeżeniem ust. 4a.

³⁵ Brzmienie art. 43 ust. 4a u.t.k.: W przypadku zawieszenia lub cofnięcia licencji z powodu niespełniania wymagań dotyczących wiarygodności finansowej, Prezes UTK może wydać licencję tymczasową na przeprowadzenie zmian w przedsiębiorstwie, pod warunkiem, że nie będzie to zagrażało bezpieczeństwu prowadzonej działalności. Licencja tymczasowa jest ważna nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia jej wydania.

nych trasach³⁶. Katalog dokumentów stanowiących załączniki do wniosku określa art. 47 ustawy³⁷.

Od decyzji Prezesa UTK³⁸ w zakresie licencjonowania działalności gospodarczej w sektorze transportu kolejowego, polegającej na świadczeniu usług przewozów osób lub rzeczy lub usługi trakcyjnej, przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ. Z kolei od decyzji wydanej w wyniku postępowania przeprowadzonego na skutek wniesionego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

7. Przewoźnik kolejowy w świetle niemieckiej ogólnej ustawy o kolei żelaznej

Z uwagi na podejmowane w poszczególnych państwach członkowskich UE próby ujednoczenia prawa, należy przyrzeć się definicjom obowiązującym w innych krajach. Holdingowa struktura Deutsche Bahn AG występująca w Niemczech uzasadnia zwrócenie uwagi na normy prawne przyjęte w tamtejszym porządku prawnym.

Na podstawie § 2 ust. 1 niemieckiej ogólnej ustawy o kolei żelaznej (*Allgemeines Eisenbahngesetz*) z 27.12.1993 r.³⁹ kolej żelazną definiuje się jako publiczne bądź niepubliczne przedsiębiorstwo, które świadczy usługi z zakresu przewozów kolejowych (przewoźnik kolejowy – *Eisenbahnverkehrsunternehmen/EVU*) lub zarządza infrastrukturą kolejową (zarządca infrastruktury kolejowej – *Eisenbahninfrastrukturunternehmen/EIU*). Powyższy podział wszedł w życie w niemieckim prawie kolejowym wraz z uchwaleniem AEG w 1993 r. Wcześniej, podobnie jak w Polsce, nie dokonywano rozróżnienia na przewoźników kolejowych (EVU)

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach sygn. akt I SA/Gl 1157/11 z 6.11.2012 r., dostęp online: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9FF37790D4> (25 lutego 2016 r.).

³⁷ Prezes UTK w 2015 r. udzielił 11 licencji przewoźnika kolejowego, w tym: 1 licencję na wykonywanie przewozów kolejowych osób, 3 licencje na wykonywanie przewozów kolejowych rzeczy, 3 licencje na świadczenie usług trakcyjnych, a także, zgodnie z załącznikami nr I i II Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2015/171 z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie niektórych aspektów procedury wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.U. 2015 L 29/3), 2 licencje na wykonywanie przewozów pasażerskich, towarowych i świadczenie usług trakcyjnych, 2 licencje na wykonywanie przewozów towarowych i świadczenie usług trakcyjnych. Urząd Transportu Kolejowego, *Informacja publiczna nr BP-SSPS.0132.44.2016.6.DL*, Warszawa 2016.

³⁸ Na temat procedury udzielania licencji, do której stosuje się przepisy KPA, a także treści decyzji zob.: L. Gołąb, *Obowiązek uzyskania licencji...*, s. 87 i n.; P. Ciszak, P. Wajda, [w:] *Ustawa...*, s. 689 i n.; R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Difin, Warszawa 2013, s. 196.

³⁹ BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439.

oraz zarządców infrastruktury kolejowej (EIU)⁴⁰. Warto zauważyć, że przewoźnik w Niemczech ma charakter przedmiotowy, bowiem został on określony jako przedsiębiorstwo (*Unternehmen*), a nie przedsiębiorca (*Unternehmer*). Pojęcie przewoźnika kolejowego określonego w AEG stanowi konkretyzację tego pojęcia wywodzącego się z prawa unijnego.

Zgodnie z § 2 ust. 2 AEG prezentowanej ustawy za usługi z zakresu przewozów kolejowych w Niemczech uznawany jest transport osób i dóbr na infrastrukturze kolejowej. Przewoźnicy kolejowi muszą być w stanie zapewnić trakcję. Niemiecki ustawodawca zdefiniował zarządcę linii kolejowych jako każde przedsiębiorstwo infrastruktury kolejowej, które ma za przedmiot działalności eksploatację, budowę oraz utrzymanie linii kolejowych, z wyjątkiem torowisk w placówkach serwisowych.

Zgodnie z § 3 ust. 1 AEG koleje żelazne służą publicznemu transportowi (koleje publiczne), jeśli jako: przewoźnik kolejowy są one eksploatowane zarobkowo lub w ramach działalności gospodarczej i każdy może ich używać wedle własnych celów do przewozów pasażerskich i towarowych (przewoźnicy kolejowi publiczni – *öffentliche Eisenbahnverkehrsunternehmen*). Z kolei zarządcy infrastruktury kolejowej muszą zapewnić dostęp do infrastruktury kolejowej (publiczny zarządca infrastruktury kolejowej – *öffentliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen*). Koleje nieokreślone w tym przepisie nie są kolejami publicznymi.

Właściwym urzędem wydającym zezwolenie dla przewoźników kolejowych pozostających w wyłączności Federacji oraz dla zagranicznych przewoźników kolejowych jest Federalny Urząd Kolei Żelaznych (*Eisenbahn-Bundesamt*). Nie jest on właściwy dla tzw. *NE-Bahnen* (*nichtbundeseigene Eisenbahn*), czyli kolei niepozostających w wyłączności Federacji. W tym wypadku władzą właściwą pozostaje kraj związkowy, w którym przedsiębiorstwo ma swoją siedzibę (§ 6 AEG).

Uzyskanie zezwolenia wymaga spełnienia określonych w § 6 ust. 2 AEG kryteriów. Według niemieckiego prawa kolejowego ubiegający się o zezwolenie jako przedsiębiorca oraz osoby wyznaczone do prowadzenia spraw muszą być wiarygodne (*zuverlässig*) i zdolne do wykonywania działalności przewozowej pod względem finansowym. Ponadto, ubiegający jako przedsiębiorca oraz osoby wyznaczone do prowadzenia jego spraw muszą mieć konieczną wiedzę fachową oraz poprzez fachowość dawać gwarancję bezpiecznego prowadzenia kolejowej działalności gospodarczej⁴¹.

⁴⁰ Dostęp online: http://www.eba.bund.de/DE/HauptNavi/FahrzeugeBetrieb/EVU/evu_node.html (25 marca 2016 r.).

⁴¹ Dostęp online: http://www.eba.bund.de/DE/HauptNavi/FahrzeugeBetrieb/EVU/Genuehmigungsverfahren/genuehmigungsverfahren_node.html (27 marca 2016 r.).

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest zdefiniowanie przewoźnika kolejowego będącego kluczowym podmiotem na rynku transportu kolejowego. Autor w opracowaniu wskazuje na niejasność terminów użytych w definicji legalnej przewoźnika kolejowego na gruncie ustawy o transporcie kolejowym oraz odwołuje się do definicji przewoźnika występujących na gruncie innych ustaw (ustawa o transporcie drogowym oraz ustawa Prawo przewozowe). W dalszej części artykułu autor dokonał wykładni pojęć: przedsiębiorca, przewóz kolejowy, usługa trakcyjna oraz licencja. W dokonywanej analizie odwołano się do definicji i wykładni przewoźnika kolejowego w niemieckim porządku prawnym.

Słowa klucze: przewoźnik kolejowy, przedsiębiorca, licencja, przewóz kolejowy, usługa trakcyjna

The definition of rail carrier in Polish Law

Summary

The purpose of this article is to define the rail carrier, which is a key subject in the rail transport market. The author in the research, points out the ambiguity of terms used in the legal definition of the rail carrier under the rail transport Act and refers to the definition of the carrier occurring in other laws (Act on road transport and transport Law). Later in the article the author has interpreted the concepts of entrepreneur, rail transport, traction service and license. The analysis refers to the definition and interpretation of carrier in the Germany law.

Key words: railway carrier, entrepreneur, license, rail transport, service traction

Bibliografia

- Bernatt M. Jurkowska-Gomułka A. Skoczny T., *Podstawy i zakres publicznoprawnej ochrony konkurencji*, (w:) *Prawo Konkurencji*. Tom 15, pod red. M. Kępińskiego, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Będkowski-Kozioł M. Gołąb Ł., *O dogmatyce prawa transportu kolejowego. Kilka uwag w dziesiątą rocznicę uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.*, „interntowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2).
- Biskup R., *Formy reglamentacji wolności gospodarczej*, (w:) *Kompendium wiedzy administratywisty*, pod red. S. Wrzoska, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.
- Brunekreeft G., *Network unbundling and flawed coordination: Experience from the electricity sector*, „Utilities Policy” 2015, nr 34.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

- Gołąb Ł., *Obowiązek uzyskania licencji kolejowej jako instrument reglamentacji dostępu do rynku transportu kolejowego* [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*. Materiały Zjazdu Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego. Toruń, 20–22 września 2009, pod red. W. Szwajdlera, H. Nowickiego, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Jurkowska A. Miąsik D. Skoczny T. Szydło M., *Nowy uokik z 2007 r., krytyczna analiza niektórych rozwiązań*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 5.
- Katner W.J., *Podstawowe zagadnienia prawne nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Handlowego 2004”, nr 12.
- Kidyba A., *Prawo handlowe*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Kraśniewski M., *Konkurencja w polskim sektorze transportu kolejowego*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2(5).
- Król M., *Czy w dyskusji o separacji funkcjonalnej telekomunikacja może skorzystać z doświadczeń kolei?*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 6(4).
- Król M. Taczanowski J., *So Close, So Different – Regional Rail Transport in Poland, the Czech Republic and Slovakia*, “Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2016, nr 9(14).
- Malek P., *Ekonomia transportu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1997.
- Pawłowicz K., *Przedsiębiorca w wobec Najwyższej Izby Kontroli. Studium publicznoprawne*, Liber, Warszawa 2005.
- Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne*. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Prawo Cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*. Tom 1, pod red. M. Safjana, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Skoczny T., *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, (w:) *Ius Publicum Europeum. Dwunaste polsko-niemieckie kolokwium prawników administratywistów, Warszawa 20–22 września 2001. Referaty i glosy w dyskusji*, pod red. H. Bauera, P. Hubera, Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo Prawo i Gospodarka, Warszawa 2003.
- Stasikowski R., *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Difin, Warszawa 2013.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Tarski I., *Definicja transportu*, „Przegląd Komunikacyjny” 1973, nr 12.
- Urząd Transportu Kolejowego, *Przewodnik po procedurach na rynku transportu kolejowego*. Projekt Transition Facility „Rozszerzenie kompetencji administracyjnych w celu wdrożenia unijnych regulacji rynku kolejowego” Nr ref. 2005/017-488.02.05.03, Warszawa 2008, s. 10, dostęp online: <http://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/332,Przewodnik-po-procedurach-na-ryнку-transportu-kolejowego.html> (15 marca 2016 r.).
- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. T. Skocznego, C.H. Beck, Warszawa 2015.

Część II. *Wybrane podmioty sektora transportu kolejowego*

Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz, pod red. M. Wierzbowskiego, P. Wajdy, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Walaszek-Pyziół A., *Status prawny przedsiębiorstwa w świetle projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Publicznego” 2004, nr 5.

Zejfert M., *Dostęp do taboru kolejowego barierą rozwoju rynku przewozów pasażerskich w Polsce*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2).

Część III
OCHRONA PRAW KONSUMENTÓW-
-PASAŻERÓW W SEKTORZE
TRANSPORTU KOLEJOWEGO

mgr Grzegorz Pilecki
Urząd Transportu Kolejowego*

Rzecznik Praw Pasażera Kolei – alternatywne metody pozasądowego rozwiązywania sporów jako nowy element ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym

1. Pozycja pasażera w świetle dotychczas obowiązujących regulacji prawnych

Na rynku przewozów pasażerskich w Polsce w 2016 r. działało 15 przewoźników kolejowych¹. Jak wynika z danych Urzędu Transportu Kolejowego w 2015 r. przewieźli oni ogółem ponad 280 mln pasażerów, a już w 2016 r. 292,4 mln pasażerów². Taka liczba podróżnych korzystających z usług przewozowych musi rodzić sytuacje sporne. Tym bardziej, że pasażerscy przewoźnicy kolejowi są tylko jednym z kilku podmiotów świadczących pasażerom usługi na rynku kolejowym.

Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich³ pasażer miał następujące możliwości dochodzenia swoich praw. W pierwszej kolejności podróżny mógł złożyć

* Prezentowane poglądy Autora wyrażone w niniejszym artykule 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 Zgodnie z wykazem przewoźników realizujących w 2016 r. przewozy pasażerskie na podstawie licencji wydanej przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, z wyłączeniem przewozów wykonywanych na liniach wąskotorowych, dostęp online: <http://utk.gov.pl/pl/analizy-i-monitoring/statystyka-miesieczna/przewozy-pasazerskie-20/7966,Przewozy-pasazerskie-2016.html> (20 października 2016 r.).

² Rok 2016 w przewozach pasażerskich i towarowych – podsumowanie Prezesa UTK, Warszawa 27 stycznia 2017 r., dostęp online: <https://www.utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/12155,Rok-2016-w-przewozach-pasazerskich-i-towarowych-podsumowanie-Prezesa-UTK.html> (27 stycznia 2017 r.).

³ Dz. U. 2016 poz. 1823.

do przewoźnika reklamację na podstawie rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie ustalania stanu przesyłek oraz postępowania reklamacyjnego⁴. Zgodnie z § 4 wyżej wymienionego rozporządzenia, uprawniony albo podróżny może złożyć do przewoźnika reklamację z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przewozu oraz gdy nie zgadza się z treścią wezwania do zapłaty i może udowodnić, że posiadał ważny dokument przewozu lub dokument poświadczający jego uprawnienie do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego. Postępowanie reklamacyjne zostało więc ograniczone do dwóch wskazanych w przepisach rozporządzenia sytuacji, a jego adresatem może być jedynie przewoźnik kolejowy świadczący pasażerowi swoje usługi. W przypadku gdy reklamacja została przez przewoźnika nieuwzględniona w całości lub w części, podróżny zgodnie z § 11 wyżej wymienionego rozporządzenia może złożyć odwołanie. Wówczas w sytuacji, gdy dokonano błędnej oceny stanu faktycznego albo gdy zostały ujawnione nowe, istotne dla sprawy okoliczności, które nie były wcześniej znane, przewoźnik ma możliwość zmiany swojego uprzedniego rozstrzygnięcia. Natomiast gdy strony postępowania reklamacyjnego nie dojdą do porozumienia, wówczas, zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe⁵, wobec bezskutecznego wyczerpania drogi reklamacji, otwiera się możliwość dochodzenia roszczeń w postępowaniu sądowym. Choć, jak wskazuje się w orzecznictwie, przejściowy brak legitymacji procesowej, wynikający z niewyczerpania postępowania reklamacyjnego, może zostać uzupełniony także po wytoczeniu powództwa, zarówno podczas postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i w trakcie postępowania odwoławczego⁶. Wspomnieć należy także, że pasażer ma prawo dochodzić swoich praw na drodze postępowania sądowego niezależnie od realizacji roszczeń z wyżej wymienionej ustawy, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁷.

Pasażer, przed wprowadzeniem instytucji Rzecznika Praw Pasażera Kolei, miał także możliwość złożenia skargi do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, będącego organem właściwym w sprawach nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym. Jednak, aby móc skorzystać z możliwości złożenia skargi do Prezesa UTK, pasażer musiał uprzednio skierować skargę do przewoźnika kolejowego, zarządcy infrastruktury kolejowej, właściciela dworca bądź zarządzającego dworcem. Tego typu wymóg wynikał z ówczesnego przepisu art. 14a ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁸

⁴ Dz. U. 2006 Nr 38, poz. 266.

⁵ Tekst jedn.: Dz. U. 2015, poz. 915.

⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt V ACa 1009/12, LEX nr 1321921.

⁷ Tekst jedn.: Dz. U. 2016, poz. 380 ze zm.

⁸ Tekst jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1297 ze zm.

(dalej: u.t.k.), zgodnie z którym do skargi do Prezesa UTK, pasażer powinien dołączyć kopię skargi skierowanej do wyżej wymienionych podmiotów. Zarówno nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw⁹, jak i zmiany wynikające z ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, zachowują wymóg uprzedniego skorzystania ze ścieżki reklamacyjnej przed podmiotem świadczącym daną usługę na rzecz pasażera. W odróżnieniu od postępowania reklamacyjnego przed przewoźnikiem, postępowanie przed Prezesem UTK charakteryzuje się istotnymi odrębnościami. Przede wszystkim, zgodnie ze znowelizowanym art. 13a ust. 1 u.t.k.¹⁰ do postępowania przed Prezesem UTK stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹, a rozstrzygnięcie następuje w formie decyzji administracyjnej. Do czasu wejścia w życie przepisów nowelizujących u.t.k., możliwość złożenia skargi do Prezesa UTK była ograniczona przedmiotowo do przypadków naruszenia przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym¹². Zmiany w u.t.k. wprowadzone ustawą z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, poszerzały katalog spraw, na które pasażerom przysługiwała skarga do Prezesa UTK. Zgodnie z nimi kompetencja Prezesa UTK została w art. 14a ust. 5 u.t.k. rozszerzona o rozpatrywanie skarg pasażerów w sprawie niewykonania lub nie należytego wykonania przez przewoźnika kolejowego, zarządcę infrastruktury kolejowej, właściciela dworca bądź zarządzającego dworcem, sprzedawcę biletów lub operatora turystycznego obowiązków wynikających z umowy przewozu w transporcie kolejowym. Natomiast zmiany w u.t.k. wprowadzone ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, nadają nowe brzmienie art. 14a ust. 5 u.t.k. Obecnie to z przepisu art. 13 ust. 3c pkt 4 u.t.k. wynika kompetencja Prezesa UTK w sprawach dotyczących rozpatrywania skarg pasażerów. Przywołany przepis nadaje Prezesowi UTK szerokie uprawnienie do rozpatrywania skarg pasażerów w sprawie naruszenia praw pasażerów w transporcie kolejowym.

Jak wynika z powyższego, nawet przed wprowadzaniem przepisów dotyczących Rzecznika Praw Pasażera Kolei podróżni nie byli pozostawieni sami sobie i mieli możliwość dochodzenia swoich praw. Jednak istniejące regulacje nie były pozbawione luk. Stan ten był szczególnie widoczny przed rozszerzeniem uprawnień Prezesa UTK w zakresie procedury określonej w dotychczasowym art. 14a

⁹ Dz. U. 2016, poz. 1923.

¹⁰ Tekst jedn.: Dz.U.2016, poz.1727 ze zm.

¹¹ Tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm.

¹² Dz.Urz. UE 2007 L 315/1.

ust. 5 i 6 u.t.k., która uprawniała Prezesa UTK do rozpatrywania skarg jedynie w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza nowych przepisów ma za zadanie odpowiedzieć na pytanie, czy instytucja Rzecznika Prawa Pasażera Kolei jest w stanie realnie wzmocnić pozycję pasażera na rynku kolejowych przewozów pasażerskich.

2. Pojęcie *alternative dispute resolution* (ADR) i geneza wprowadzenia instytucji Rzecznika

W piśmiennictwie pojęcie alternatywnych metod rozstrzygania sporów powszechnie zastępowane jest anglojęzycznym skrótem ADR (ang. *Alternative Dispute Resolution*). Zgodnie z teorią kontinuum ADR, alternatywne metody rozstrzygania sporów to „całe spektrum środków zmierzających do rozwiązania lub rozstrzygnięcia konfliktu, od negocjacji toczących się pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem, poprzez korzystanie z różnego rodzaju technik i postępowań ADR z udziałem podmiotów trzecich, aż do rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu przed sądem”¹³.

Ustawa o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, która wprowadza m.in. instytucję Rzecznika Praw Pasażera Kolei, stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich)¹⁴. Szukając definicji, należy więc cofnąć się do źródeł. W motywie piątym preambuły do tej dyrektywy wskazano, że „alternatywne metody rozstrzygania sporów (ADR) to proste, szybkie i tanie rozwiązanie pozasądowe w przypadku sporów między konsumentami a przedsiębiorcami”. Jednocześnie w tym samym motywie piątym zauważono, że mimo dotychczasowych zaleceń Komisji¹⁵, „konsumentci i przedsiębiorcy wciąż nie są świadomi istnienia alternatywnych mechanizmów dochodzenia roszczeń, a tylko niewielki procent obywateli wie, jak złożyć skargę do podmiotu ADR”. W uzasadnieniu do projektu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich jako *ratio legis* wprowadzenia przepisów dotyczących alternatywnych

¹³ K. Gajda, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich* (Cz. 1–3), „ADR Arbitraż i Mediacja” 2008, nr 2, str. 17.

¹⁴ Dz. Urz. UE 2013 L 165/63.

¹⁵ Zalecenia Komisji 98/257/WE z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zasad, jakie stosuje się do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich (Dz. Urz. WE 1998 L 115/31), zalecenia Komisji 2001/310/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich (Dz. Urz. 2001 L 109/56).

metod rozstrzygania sporów wskazano „przyczynianie się do należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego w Unii Europejskiej przez zapewnienie konsumentom możliwości składania wniosków o rozstrzyganie sporów z przedsiębiorcami do podmiotów oferujących niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne i szybkie metody ich alternatywnego rozwiązywania”¹⁶. Stanowi to powtórzenie celów stawianych w art. 1 dyrektywy w sprawie ADR w sporach konsumenckich. Według ustawodawcy unijnego cele dyrektywy mają zostać zrealizowane poprzez osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Wskazuje się na to w motywie pierwszym dyrektywy, poprzez odwołanie do przepisów art. 169 ust. 1 oraz art. 169 ust. 2 lit. a Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁷. Rozważając powyższe zagadnienie przez pryzmat gwarancji konstytucyjnych, należy wskazać, że wprowadzenie systemu ADR do polskiego porządku prawnego stanowi materializację przepisu art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹⁸. Zgodnie z przywołanym przepisem „władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”. Ponadto, ten sam przepis wskazuje, że zakres określonej w nim ochrony zawarto w akcie rangi ustawowej.

Rzecznik Praw Pasażera Kolei stanowi *novum* w systemie prawa krajowego. Instytucja ta została uregulowana w u.t.k., poprzez dodanie rozdziału 3a zatytułowanego „Rzecznik Praw Pasażera Kolei oraz pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich”. Polska odnotowała znaczne opóźnienie w transpozycji dyrektywy w sprawie ADR w sporach konsumenckich do polskiego porządku prawnego. Zgodnie z art. 25 dyrektywy w sprawie ADR w sporach konsumenckich, państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych niezbędnych do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do 09.07.2015 r. Powodów uchybienia narzuconego w dyrektywie terminu należy najprawdopodobniej doszukiwać się w obszernym zakresie regulacji, rozciągającym się zarówno na spory krajowe, jak i transgraniczne. Ponadto, zgodnie z założeniami opracowanymi przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który reprezentował stronę rządową w pracach nad ustawą, nowy model systemu ADR oparto na podejściu mieszanym. Zgodnie z przyjętym wariantem, obok siebie mają istnieć nie tylko podmioty ADR biznesowe, ale i publiczne. Model ten w dużym stopniu oparto na już funkcjonujących

¹⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, s. 1, dostęp online: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12283400/katalog/12342492#12342492> (20 października 2016 r.).

¹⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2004 Nr 90. poz. 864/2 ze zm.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

rozwiązaniach, które sprawdzają się w praktyce, a jednocześnie jest otwarty na nowe podmioty ADR¹⁹. Wybór modelu mieszanego wydaje się być optymalnym rozwiązaniem, ponieważ poprzez udział w systemie także podmiotów niepublicznych, za wyjątkiem tych działających w sektorach rynku, które *expressis verbis* zostały wyłączone z dyrektywy, otrzymujemy lepsze pokrycie branżowe. Pozwoliło to na stworzenie systemu o względnie całościowym charakterze. Reasumując, duża liczba zainteresowanych podmiotów, zarówno publicznych, jak i niepublicznych, również mogła przyczynić się do opóźnień w procesie implementacji dyrektywy. W rezultacie „podmioty ADR” z dyrektywy, nazywane w krajowej ustawie „podmiotami uprawnionymi”, mogą mieć nie tylko charakter publiczny i być uprawnione do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich na podstawie przepisów odrębnych, jak w przypadku Rzecznika Praw Pasażera Kolei. Wprowadzono bowiem możliwość tworzenia podmiotów uprawnionych także przez przedsiębiorców, którzy zobowiązali się albo są obowiązani, na podstawie odrębnych przepisów, do korzystania z pozasądowego rozwiązywania sporów z konsumentami. Opóźnienie we wdrożeniu dyrektywy przesądziło także o skróceniu *vacatio legis* ustawy z pierwotnych 6 miesięcy w projekcie ze stycznia 2016 r. ostatecznie do 2 miesięcy.

3. Umocowanie w systemie prawnym i organizacja instytucji Rzecznika

Zgodnie z ustawą o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, Rzecznik Praw Pasażera Kolei będzie działał przy Prezesie UTK. Tego typu uregulowanie ma odzwierciedlenie przede wszystkim w sposobie powołania Rzecznika, którego ma dokonywać Prezes UTK na pięcioletnią kadencję. Ustawa nie przewiduje zakazu ponownego piastowania tej funkcji, więc nie ma przeszkód w powołaniu tej samej osoby na następną kadencję. Również Prezesowi UTK przyznano kompetencję do odwołania Rzecznika przed upływem kadencji, na którą został powołany, w przypadkach wskazanych w ustawie. Finansowanie Rzecznika ma być zapewnione z budżetu państwa. W ustawie określono maksymalny limit wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Wydatki te zostały rozpisane w perspektywie rocznej do 2026 r., a uprawnienie do monitorowania wykorzystania limitu wydatków zostało przyznane Prezesowi UTK. W sytuacji gdyby doszło do przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy

¹⁹ Założenia do ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich z grudnia 2014 r., przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 31 marca 2015 r., s. 14–15, dostęp online: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/241375/241376/241377/dokument125933.pdf> (20 października 2016 r.).

limitu wydatków, Prezes UTK jest obowiązany wdrożyć mechanizm korygujący. W praktyce, z uwagi na kompetencje ministra właściwego do spraw transportu, w ramach mechanizmu korygującego Prezes UTK będzie występował z inicjatywą do właściwego ministra o wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych. Mechanizm ten sprowadza się do wprowadzenia progu finansowego wartości przedmiotu sporu, poniżej lub powyżej którego spór nie będzie rozpatrywany. Ponieważ jedną z przesłanek odmowy rozpatrzenia przez Rzecznika tzw. sporu pasażerskiego jest sytuacja, gdy wartość przedmiotu sporu jest wyższa albo niższa od progów finansowych określonych w przepisach wykonawczych. Ustawa deleguje więc kwestię ustalenia minimalnej wartości sporu na poziom rozporządzenia, wskazując jedynie, że wysokość progów finansowych nie może być ustalona na poziomie, który znacząco utrudnia konsumentowi dostęp do postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Wydaje się to być rozwiązaniem korzystnym z uwagi na tryb i czas potrzebny do wprowadzenia ewentualnych zmian w akcie prawnym tej rangi, w przeciwieństwie do regulacji ustawowych. W tym przypadku najważniejsze jest jednak to, żeby ustalając konkretną kwotę, zważyć raczej pomiędzy dostępnością systemu dochodzenia roszczeń a racjonalną wartością progu, poniżej której postępowania nie będą wszczynane. Wyznacznikiem dla tego typu progu mogłaby być kwota oscylująca w granicach 4 euro, ponieważ kwota w tej wysokości została przewidziana w przepisach rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Konkretnie w art. 17 ust. 3 tego rozporządzenia, który upoważnia przedsiębiorstwa kolejowe do wprowadzenia minimalnego progu, poniżej którego odszkodowanie z tytułu opóźnienia pociągu nie będzie wypłacane, a wysokość tego progu nie może przekraczać 4 euro. Ponadto, Urząd Transportu Kolejowego został wyznaczony jako podmiot odpowiedzialny za zapewnienie obsługi organizacyjnej Rzecznika. Przez oparcie organizacji Rzecznika na strukturach Urzędu Transportu Kolejowego należy generalnie rozumieć zapewnienie przez Urząd odpowiednich warunków niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań o charakterze administracyjnym. Wydaje się, że pod pojęciem tym mieści się także zobowiązanie Urzędu do zapewnienia warunków lokalowych, dostępu do sieci teleinformatycznej oraz niezbędnego wyposażenia.

W celu zachowania niezależności i bezstronności Rzecznika, do kryteriów, jakie musi spełniać osoba powołana na tę funkcję, zaliczono nie tylko wymóg niekaralności i zakaz przynależności do partii politycznych, ale również zakaz konkurencji. Rzecznik nie może być członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych w podmiotach takich, jak: przewoźnicy kolejowi, zarządcy infrastruktury kolejowej, właściciele dworców bądź zarządzający dworcem oraz sprzedawcy biletów i operatorzy turystyczni. Ponadto, Rzecznik nie może być zatrudniony lub wykonywać innych zajęć we wskazanych podmiotach, jak również posiadać więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż

10% kapitału zakładowego, w każdym z tych podmiotów. Wymieniony katalog podmiotów pokrywa się z podmiotami rynku kolejowego, które mogą być stroną postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów, toczących się przed Rzecznikiem, co w pełni uzasadnia wprowadzone przepisami zakazy.

Swoje zadania Rzecznik będzie wykonywał przy pomocy zespołu. W ustawie nie przesądzono jednak o przynależności podmiotów uprawnionych, jak i osób prowadzących postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich do korpusu służby cywilnej. Zgodnie z wymaganiami wskazanymi w przepisie art. 6 dyrektywy w sprawie ADR w sporach konsumenckich, państwa członkowskie zapewniają, by osoby fizyczne odpowiedzialne za ADR posiadały niezbędną wiedzę fachową i były niezależne oraz bezstronne. Wymogi te mają stanowić dla konsumenta gwarancję, że jego sprawą zajmie się profesjonalista z danej dziedziny. Osoby prowadzące postępowania – zgodnie z dyrektywą – mają również być powoływane na okres wystarczający do zagwarantowania niezależności ich działania i nie mogą być zwalniane z obowiązków bez wyraźnej przyczyny. Krajowy akt prawny wprowadza te wymogi, przewidując stosowne regulacje między innymi w art. 14-19 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich. W przypadku Rzecznika w przepisach wskazano także, że będzie on udzielał na czas określony pisemnych upoważnień dla członków zespołu. Uprawniają one do prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów pasażerskich. Na poziomie u.t.k. określono również sytuacje, w których Rzecznik cofa upoważnienie członkowi zespołu przed upływem okresu, na jaki zostało udzielone. Natomiast, zgodnie z przepisem kompetencyjnym, szczegółowe kwalifikacje osób prowadzących postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów pasażerskich oraz minimalny czas, na jaki udzielane jest upoważnienie, zostaną określone w akcie wykonawczym, przez ministra właściwego do spraw transportu.

4. Ogólne zasady postępowania w sprawach pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich

Ustawa o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich wprowadza, odrębny od procedury administracyjnej, tryb postępowania. Zasadą ma być wszczynanie postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich na wniosek konsumenta. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, „wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich następuje na wniosek konsumenta”. Jednocześnie, w zdaniu drugim, w przepisie tym dodano: „jeżeli przewiduje to regulamin, wszczęcie tego postępowania następuje również na wniosek przedsiębiorcy”. Tak więc przepis wprowadzający tę zasadę ma charakter *ius*

dispositivum. Oznacza to, że to od woli samego podmiotu uprawnionego zależy, czy wprowadzi możliwość wszczęcia postępowania również na wniosek przedsiębiorcy. Datą wszczęcia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich jest dzień doręczenia podmiotowi uprawnionemu wniosku o wszczęcie postępowania. Jednak wszczęcie postępowania możliwe jest jedynie na podstawie kompletnego wniosku, czyli takiego, który spełnia wymagania określone w przepisach i dopiero od tego dnia liczony jest 90-dniowy termin na rozstrzygnięcie sporu. Następnie strony sporu otrzymują od podmiotu uprawnionego potwierdzenie złożenia wniosku. Natomiast w przypadku braków formalnych, podmiot uprawniony wzywa do uzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie.

Ustawodawca przewidział także rozwiązania gwarancyjne dla stron postępowania. Przede wszystkim podmiot uprawniony ma obowiązek zapewnić stronom możliwość udziału w postępowaniu. Przejawem tego ma być przede wszystkim możliwość przedstawienia stanowisk, dokumentów i dowodów oraz dostęp do tych samych środków dowodowych przedstawionych przez drugą stronę. Można powiedzieć, że stanowią one odpowiednik art. 10 KPA, czyli fundamentalnej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Natomiast katalog informacji przekazywanych stronom przez podmiot uprawniony, zależy od modelu rozwiązania sporu, który zostanie przyjęty przez podmiot. W przepisie art. 3 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich przewidziano bowiem trzy sposoby rozwiązywania sporu konsumenckiego stanowiącego cel postępowania. To od podmiotu uprawnionego zależy, który model rozwiązania sporu konsumenckiego wdroży. Wzorzec postępowania, w którym ingerencja podmiotu uprawnionego w powstały spór jest najdalej idąca, polega na rozstrzygnięciu sporu i narzuceniu stronom jego rozwiązania. Dopuszczalny jest także model mieszany, w którym podmiot, prowadząc postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów, może umożliwić zbliżenie stanowisk stron w celu rozwiązania sporu przez jego strony lub przedstawić stronom propozycję rozwiązania sporu. Tego typu regulacja wynika z art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie ADR w sporach konsumenckich, zgodnie z którym pozasądowe rozstrzygnięcie krajowych i transgranicznych sporów ma zostać osiągnięte poprzez interwencję podmiotu ADR, który proponuje lub narzuca rozwiązanie bądź doprowadza do spotkania stron w celu ułatwienia polubownego rozstrzygnięcia.

Na każdym podmiocie uprawnionym ciąży konkretne obowiązki informacyjne względem stron postępowania. W przypadku postępowań, w których stronom przedstawiana jest propozycja rozwiązania sporu, jeszcze przed rozpoczęciem postępowania podmiot uprawniony musi je poinformować o prawie wycofania się z postępowania na dowolnym jego etapie. Natomiast przed wyrażeniem zgody na przedstawioną propozycję rozwiązania sporu lub zastosowaniem się do niej, strony informowane są m.in., że mogą nie wyrazić zgody na przedstawioną propo-

zycję lub nie zastosować się do niej. Tego typu gwarancje dla konsumentów służą przejrzystości postępowania i akcentują dobrowolność zawarcia porozumienia.

W założeniu wszystkie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów powinny trwać nie dłużej niż 90 dni, liczonych od dnia doręczenia kompletnego wniosku o wszczęcie postępowania. Ustawodawca przewidział jednak, podobnie jak w procedurze administracyjnej, możliwość przedłużenia pierwotnego terminu na zakończenie postępowania w przypadku sporu szczególnie skomplikowanego. Natomiast, w przeciwieństwie do postępowania administracyjnego, zakończeniem postępowania będzie dzień sporządzenia protokołu przebiegu tego postępowania. Obowiązek sporządzenia protokołu spoczywa na podmiocie uprawnionym. Jego przygotowanie następuje niezwłocznie po dokonaniu ostatniej czynności w postępowaniu, po czym doręcza się go stronom.

Wskazane powyżej przepisy ogólne ustawy będą miały zastosowanie do Rzecznika Praw Pasażera Kolei jedynie w zakresie nieuregulowanym w przepisach rozdziału 3a u.t.k. Nie sposób bowiem, na poziomie przepisów ogólnych, w sposób całościowy uregulować tryb postępowania wszystkich podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Wynika to zarówno z dużej różnorodności, jak i specyfiki podmiotów uprawnionych. Ostatecznie zdecydowano się na model, w którym przepisy ogólne, podstawowe obowiązki podmiotów uprawnionych oraz tryb postępowania zostały uregulowane w ustawie o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich. Szczegółowe obowiązki publicznych podmiotów uprawnionych i odrębności proceduralne określono w ustawach sektorowych, takich jak na przykład u.t.k. Natomiast kwestie techniczne pozostawiono do rozstrzygnięcia na poziomie rozporządzenia.

5. Zakres spraw i tryb postępowania w sprawach pozasądowego rozwiązywania sporów pasażerskich

Stronami postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich są konsument i przedsiębiorca w rozumieniu nadanym im przez przepisy KC. Zakres spraw, do których mają zastosowanie przepisy ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich wyznaczają przepisy art. 4 i 5. Pierwszy przepis wyznacza zakres terytorialny, poprzez wskazanie miejsca zamieszkania konsumenta i siedzibę przedsiębiorcy. W przypadku konsumentów jest to terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innego niż Rzeczypospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Natomiast przedsiębiorca, biorący udział w rozwiązywaniu sporu konsumenckiego, swoją siedzibę musi mieć na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei przepis art. 5 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich zawiera wyłączenia stosowania przepisów ustawy.

Zakres spraw pozostających *stricte* we właściwości Rzecznika określa dodany do u.t.k. art. 16a. Kompetencja Rzecznika dotyczy „zobowiązań umownych, w tym sprzedawcy biletów lub operatora turystycznego, wobec pasażera, wynikających z umów przewozu osób, rzeczy lub zwierząt w transporcie kolejowym oraz w sprawach dotyczących usług świadczonych na rzecz pasażerów przez przewoźnika kolejowego, zarządcę infrastruktury kolejowej, właściciela dworca bądź zarządzającego dworcem”. Wskazany powyżej katalog podmiotów pokrywa się z podmiotami z dedykowanego ochronie praw pasażerów rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Korzystnie, z punktu widzenia pasażerów, należy także oceniać zakres podmiotowy przyznanych Rzecznikowi kompetencji. Są to nie tylko sprawy związane ze sporami powstałymi na tle niewykonanej lub niewłaściwie wykonanej umowy przewozu, ale także te, które powstały na tle usług świadczonych pasażerom kolei przez inne niż przewoźnicy kolejowi podmioty. Pewne kontrowersje może budzić dodany do u.t.k. przepis art. 16b ust.1, który dopuszcza rozstrzygnięcie przez Rzecznika sporu pomiędzy przedsiębiorcami. Stanowi to wyłom od ogólnej zasady z art. 5 pkt 4 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, która wyłącza stosowanie przepisów do pozasądowego rozwiązywania sporów między przedsiębiorcami. Klóci się to także z podstawowym celem dyrektywy w sprawie ADR w sporach konsumenckich, czyli ochroną konsumentów. Tego typu regulację może jednak tłumaczyć fakt, że w pewnych sytuacjach pasażer może być jednocześnie przedsiębiorcą. Przykładowo będzie to osoba kupująca bilet na pociąg w celach służbowych. Osoba taka zawiera bowiem z przewoźnikiem kolejowym czynność prawną, która jest bezpośrednio związana z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Pamiętać należy, że zgodnie z § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 grudnia 2013 r. w sprawie wystawiania faktur²⁰, od 01.01.2014 r. bilet kolejowy na przejazd na odległość nie mniejszą niż 50 km, wystawiony w formie biletu jednorazowego, jest fakturą. Wówczas skorzystanie przez takiego przedsiębiorcę z postępowania przed Rzecznikiem jest możliwe, ponieważ – pomimo że po obu stronach sporu występowałiby przedsiębiorcy – jedna ze stron sporu jednocześnie byłaby pasażerem. Brak doprecyzowania w przepisie art. 16b ust.1 u.t.k., że przynajmniej jedna ze stron sporu pomiędzy przedsiębiorcami musi posiadać status pasażera, może w przyszłości powodować nieporozumienia przy stosowaniu przepisów. Ostatecznie rozstrzygający w tej kwestii jest przepis art. 16e ust. 1 u.t.k., przesądzający o tym, że postępowanie przed Rzecznikiem Praw Pasażera Kolei należy do postępowań wnioskowych, tj. takich, których wszczęcie uzależnione jest od wniosku uprawnionego podmiotu. W przypadku sporów pasażerskich, legitymacja do wniesienia wniosku została przyznana tylko jednej stronie sporu, tj. pasażerowi.

²⁰ Dz. U. 2013, poz. 1485.

Ustawodawca zdecydował się wprowadzić po stronie pasażera wymóg, który warunkuje możliwość wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania przed Rzecznikiem. Podobnie jak przy składaniu skargi do Prezesa UTK pasażer musi uprzednio przynajmniej podjąć próbę kontaktu z danym podmiotem rynku kolejowego i bezpośredniego rozwiązania sporu. Za tego typu próbę uznaje się także – omówione na wstępie pracy – postępowanie reklamacyjne przed przewoźnikiem. Przyjęty w postępowaniu przed Rzecznikiem model rozwiązania sporu polega na przedstawieniu stronom propozycji rozwiązania sporu pasażerskiego. Następnie strony wzywane są do podjęcia, w terminie 7 dni od dnia przedstawienia propozycji, decyzji, czy aprobują przedstawione przez Rzecznika rozwiązanie lub czy zastosują się do niego. W przepisach o Rzeczniku w sposób enumeratywny wyliczono także przypadki, w których podmiot ten odmawia rozpatrzenia sporu. Sposób sformułowania przepisu wskazuje na obligatoryjność odmowy. Szczególnie ostatni punkt wyliczenia, tj. art. 16e ust. 6 pkt 7, stanowi swoisty wentyl bezpieczeństwa, chroniący przed paraliżem prac podmiotu. Zgodnie z tą przesłanką Rzecznik odmawia rozpatrzenia sporu pasażerskiego w przypadku, gdy rozpatrzenie sporu pasażerskiego spowodowałoby poważne zakłócenie działania Rzecznika.

6. Korzyści dla pasażerów w związku z poddaniem sporu pod postępowanie przed Rzecznikiem

Wraz z powołaniem Rzecznika Praw Pasażera Kolei pasażerowie zyskują możliwość poddania sporu z podmiotem rynku kolejowego pod rozstrzygnięcie niezależnego podmiotu. Jedną z najważniejszych kwestii związanych z dochodzeniem swoich praw jest zawsze koszt tego typu postępowania. Ustawa o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich w art. 41 wprowadza ogólną zasadę, zgodnie z którą postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich jest dla konsumentów nieodpłatne. Jednocześnie jednak dopuszcza ona możliwość, aby poszczególne podmioty uprawnione wprowadziły pobieranie opłat od konsumentów. Uprawnienie to obwarowane zostało jednak zastrzeżeniem, zgodnie z którym łączna wysokość wprowadzonych opłat nie może znacząco utrudnić konsumentowi dostępu do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich posługuje się w tym przypadku, w art. 8 lit. c, sformułowaniem: „dostępne za opłatą o nieznacznej wysokości”. Zgodnie z dodanym do u.t.k. art. 16e ust. 5, postępowania przed Rzecznikiem Praw Pasażera Kolei jest dla pasażera wolne od opłat. Nie skorzystano więc z możliwości wprowadzenia opłat, co mogłoby stanowić czynnik hamujący rozwój całego systemu dochodzenia roszczeń.

Postępowanie przed podmiotami uprawnionymi, w tym przed Rzecznikiem, ma być odformalizowane. Osiągnięto to m.in. poprzez odejście od, wskazanej

w art. 104 § 1 KPA, podstawowej formy załatwienia sprawy przez organy administracji publicznej – wydania decyzji. Sporządzeniem protokołu z przebiegu tego postępowania będzie kończyło się także postępowanie przed Rzecznikiem. Jako korzystną dla pasażerów należy także oceniać postać, w której będą prowadzone postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Przepisy ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich przewidują, że postępowanie prowadzi się w postaci papierowej lub elektronicznej. Jedynie w drodze wyjątku można wprowadzić wymóg osobistej obecności stron lub ich przedstawicieli. Preferowanie przez ustawodawcę formy, w której mają być prowadzone postępowania, czyli na odległość, bez osobistego udziału strony, niewątpliwie pozytywnie wpłynie na szybkość procedowania spraw.

Rozwiązaniem propasażerskim będzie także zagwarantowanie stronom możliwości korzystania z pomocy osób trzecich. Z uprawnienia tego strony będą mogły skorzystać na każdym etapie postępowania. Rolę pełnomocnika będą mogły pełnić, podobnie jak w postępowaniu administracyjnym, nie tylko kwalifikowani pełnomocnicy, czyli osoby świadczące profesjonalną pomoc prawną, jak na przykład adwokat lub radca prawny. Jest to zgodne z przepisem art. 8 lit. b dyrektywy w sprawie ADR w sporach konsumenckich. Przepis ten nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby strony mogły uczestniczyć w postępowaniu bez obowiązku korzystania z pomocy prawnika lub doradcy prawnego. Jednakże w ramach postępowania strony nie mogą być pozbawione prawa do zasięgnięcia niezależnej porady ani do bycia reprezentowanym lub wspieranym przez stronę trzecią na dowolnym jego etapie.

Ustawodawca pomyślał także o pasażerach dochodzących swoich praw na podstawie innych przepisów. Mianowicie wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich będzie przerywało bieg przedawnienia roszczenia będącego przedmiotem sporu. Termin przedawnienia nie zacznie biec do czasu zakończenia postępowania. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy Prawo przewozowe, roszczenia dochodzone na podstawie tej ustawy lub przepisów wydanych w jej wykonaniu przedawniają się z upływem roku. Przysługujące na podstawie przywołanej ustawy roszczenia przeciwko przewoźnikowi mogą pokrywać się z przedmiotem sporów dochodzonych przed Rzecznikiem, stąd przepis o przerwaniu biegu przedawnienia roszczeń należy oceniać pozytywnie.

We wcześniejszej części niniejszej pracy omówiono już, w czym będzie przejawiać się niezależność i bezstronność Rzecznika oraz wskazano przepisy regulujące tę kwestię także w stosunku do upoważnianych przez niego członków zespołu. Warto jeszcze dodać, że okoliczności sprawy, z którą konsument – w tym także pasażer – zgłosił się do właściwego podmiotu uprawnionego, nie będą ujawniane osobom trzecim. Tego typu gwarancję przewiduje art. 17 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, zgodnie z którym pod-

miot uprawniony oraz osoby prowadzące postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich są obowiązani zachować w tajemnicy wszelkie informacje uzyskane w trakcie tego postępowania.

W świetle przeprowadzonej powyżej analizy, należy jeszcze raz spojrzeć na relację pomiędzy dwoma pozornie podobnymi postępowaniami. Tym, w którym na podstawie art. 14a ust. 5 u.t.k. pasażer składa skargę do Prezesa UTK, a postępowaniem pozasądowym z wniosku o rozstrzygnięcie sprawy przez Rzecznika. Po nowelizacji u.t.k. zakres przedmiotowy i podmiotowy obu postępowań pokrywa się. Jednak nie oznacza to, że postępowanie przed Rzecznikiem stanowi powielenie istniejącego już rozwiązania i jako takie jest zbędne. Ponieważ w sytuacji złożenia skargi do Prezesa UTK, ten – jako organ administracji publicznej – musi działać na podstawie przepisów prawa, czyli nie może wyjść poza ramy przewidziane przede wszystkim w u.t.k. Zgodnie z art. 14a ust. 6 u.t.k., w przypadku złożenia skargi, Prezes UTK może jedynie stwierdzić w drodze decyzji brak naruszenia prawa albo naruszenie prawa, określając zakres nieprawidłowości oraz termin ich usunięcia. Więc nawet jeśli w ocenie pasażera sposób wykonania umowy przewozu lub jakość świadczonych usług były niewłaściwe, to dopóki nie stanowiło to jednocześnie naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa, pole działania tego organu było ograniczone. Natomiast Rzecznik w analogicznej sytuacji będzie mógł zaproponować stronom sporu pasażerskiego propozycję jego rozwiązania. Oczywiście w procedurze administracyjnej istnieje także instytucja ugody, do której zawarcia organ powinien skłaniać zważnione strony. Zgodnie z art. 13 § 1 KPA, zastosowanie ugody administracyjnej przed organem administracji publicznej jest dopuszczalne w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach. Aczkolwiek z uwagi na inne akty prawa, stanowiące *lex specialis* do KPA, skorzystanie z tej instytucji nie zawsze jest możliwe. Powyższe pozwala twierdzić, że Rzecznik Praw Pasażera Kolei istotnie stanowi nowy element ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym. O tym, że tego typu ochrona jest konieczna, przesądza słabsza pozycja pasażera w relacjach z podmiotami rynku kolejowego. Fakt, że to pasażer stanowi słabszą stronę umowy przewozu, znalazł potwierdzenie także w orzecznictwie. Jak w swoim wyroku z 02.02.2008 r. wskazał Trybunał Konstytucyjny: „podróżny – konsument jest słabszą stroną umowy przewozu, co wynika z jej charakteru. Jest to bowiem umowa typu adhezyjnego i ów podmiot nie może w żaden sposób wpłynąć na treść jej postanowień. Może jedynie zgodzić się na proponowane warunki, a jedyną dostępną alternatywą jest rezygnacja z zawarcia umowy, a zatem z podróży”²¹.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/07, Dz.U. 2008 Nr 219, poz. 1408.

W założeniu system ADR ma służyć odformalizowaniu, przyspieszeniu i uproszeniu dochodzenia przez konsumentów – w tym pasażerów – swoich praw. Podmioty uprawnione zostały wyposażone w narzędzie w postaci ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, a te o charakterze publicznym także w dodatkowe regulacje we właściwych ustawach. Analiza wprowadzonych przepisów pozwala przypuszczać, że zakładany rezultat może zostać osiągnięty. Jednak dopiero działalność podmiotów uprawnionych, w tym Rzecznika Praw Pasażera Kolei, pozwoli odpowiedzieć na pytanie na ile nowy system jest wydolny i czy spełnia pokładane w nim nadzieje. Należy pamiętać, że sukces tego typu systemu, jakim jest ADR, opiera się na jego dostępności i powszechności, tj. konsumenci muszą wiedzieć, że dysponują możliwością, w ramach pozasądowych mechanizmów, dochodzenia roszczeń i chcieć z niej skorzystać. Ustawodawca pomyślał także i o tym, nakładając na przedsiębiorców, określone w przepisach rozdziału 4 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, obowiązki informacyjne względem konsumentów. Realizacja tych obowiązków polega m.in. na informowaniu konsumentów o podmiocie uprawnionym, który jest właściwy dla danego przedsiębiorcy. Do czuwania nad sposobem wykonywania działalności przez podmioty uprawnione został upoważniony Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Natomiast publiczne podmioty ADR, takie jak Koordynator do spraw negocjacji przy Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki, sąd polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego czy właśnie Rzecznik Praw Pasażera Kolei przy Prezesie UTK, będą działały przy istniejących już organach administracji. Osadzenie publicznych podmiotów uprawnionych w funkcjonujących już strukturach pozwoli na dotarcie do jeszcze większej liczby zainteresowanych. Jednak aby tak się stało, niezbędny jest czas, w którym nowe uprawnienia zaistnieją w świadomości konsumentów.

Streszczenie

Punktem wyjścia w rozważaniach nad ochroną praw pasażerów w transporcie kolejowym jest geneza wprowadzenia i *ratio legis* ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich. Właściwa część pracy została poprzedzona krótką charakterystyką alternatywnych metod rozstrzygania sporów. Opracowanie to w zasadniczej części dotyczy nowej instytucji w krajowym systemie prawa – Rzecznika Praw Pasażera Kolei. Szczególną uwagę zwrócono zarówno na tryb powołania nowego Rzecznika, jak i członków jego zespołu. W niniejszej pracy opisano praktyczne aspekty postępowania w sprawie pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich dotyczących zobowiązań umownych, w zestawieniu z dotychczasowymi przepisami na podstawie, których podróżny był uprawniony do złożenia skargi. Na koniec wskazano na korzyści dla pasażerów, jakie zdaniem autora niesie ze sobą ustanowienie nowego podmiotu ADR.

Słowa kluczowe: Rzecznik Praw Pasażera Kolei, ADR, alternatywne metody rozstrzygania sporów, prawa pasażerów, skarga, transport kolejowy

Rail Passenger Adviser – alternative methods of out-of-court dispute resolution as a new constituent protecting passengers’ rights in rail transport

Summary

The starting point in the discussion on the protection of the rail passengers’ rights was the genesis of the introduction and *ratio legis* of the Act of 23 September 2016 on alternative dispute resolution for consumer disputes. The relevant part of the work is preceded by a brief characterization of alternative methods of dispute resolution. Presented paper, in its most pivotal part, is dedicated to new institution in the national legal system, Rail Passenger Adviser. Particular attention is given to the procedure of appointment of new Adviser and members of his team. Practical aspects of out-of-court resolution of consumer contractual disputes as well as its comparison with other legal basis allowing consumers to make a complaint are also discussed in this paper. At the end, benefits for passengers which according to the author are related to the establishment of a new ADR entity are indicated.

Key words: Rail Passenger Adviser, ADR, Alternative Dispute Resolution, passengers’ rights, claim, rail transport

Bibliografia

- Gajda K., *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich*, Cz. 1–3, „ADR” 2008, nr 2.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Uzasadnienie projektu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*, dostęp online: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12283400/12342485/12342486/dokument222677.pdf> (20 października 2016 r.).
- Rządowe Centrum Legislacji, *Założenia do ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*, dostęp online: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12283400> (20 października 2016 r.).

mgr Karol Kłosowski

Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika

Urząd Transportu Kolejowego*

Bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym – wybrane problemy

1. Wprowadzenie

Zgodnie z przepisem art. 14b ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹ (dalej: u.t.k.), zakazane jest stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, w szczególności naruszających przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe² w zakresie wymogu podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy dla przewozu osób, taryf i cenników, wykonywania umowy przewozu z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz użycia środków transportowych odpowiednich do danego przewozu. Przywołany przepis stanowi jeden z dwóch zasadniczych mechanizmów praktycznej ochrony praw pasażerów kolei stosowanych przez organ właściwy w tym zakresie, tj. przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Podstawę prawną dla drugiego zasadniczego typu interwencji tego organu stanowi przepis art. 13 ust. 1b pkt 1 u.t.k., który umożliwia Prezesowi UTK faktyczny nadzór nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym³ (dalej: rozporządzenie 1371/2007).

* Prezentowane poglądy autora wyrażone w niniejszym artykule 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 Tekst jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1727 ze zm.

² Tekst jedn.: Dz. U. 2015, poz. 915.

³ Dz. Urz. UE 2007 L 315/1.

O ile jednak drugi ze wskazanych sposobów ochrony praw pasażerów ma zastosowanie przede wszystkim w sprawach indywidualnych, o tyle już z samego pojęcia „bezwprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym” można wywnioskować, iż tego typu praktyki dotyczyć mogą szerszego kręgu podmiotowego.

W świetle powyższych informacji zasadne jest więc dokonanie analizy przedmiotowego i podmiotowego zakresu omawianej, kluczowej regulacji, a także jej wpływu na zachowania uczestników rynku – zarówno przedsiębiorstw kolejowych, jak i słabszej strony umowy przewozu, czyli pasażerów⁴. Zasadność rozważań w tym obszarze wynika przede wszystkim z faktu dotychczasowego nikłego zainteresowania doktryny omawianą materią, przy jednoczesnym niestannym rozwoju rynku pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce.

Celem niniejszego opracowania jest analiza aktualnie obowiązującej regulacji prawnej w zakresie ochrony zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym, jak również próba dokonania oceny skuteczności tej regulacji, zaakcentowania występujących wątpliwości teoretycznych i praktycznych, a także przedstawienie wniosków *de lege ferenda*.

2. Konstrukcja prawna ochrony zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym

Jak wspomniano, prawną podstawę ochrony zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym stanowi art. 14b u.t.k., który został dodany w drodze nowelizacji tego aktu w 2011 roku⁵. Jaka była przyczyna przyjęcia nowych regulacji, wprowadzających dodatkowe gwarancje ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym?

W uzasadnieniu do projektowanej wówczas zmiany wskazano m.in. na fakt niewystarczającego poziomu ochrony praw pasażerów, co – w ocenie projekto-

⁴ Na fakt, iż to pasażer jest słabszą stroną umowy przewozu i to jego prawa powinny podlegać ochronie, wskazuje treść motywu trzeciego do rozporządzenia 1371/2007. Również Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „podróżny – konsument jest słabszą stroną umowy przewozu, co wynika z jej charakteru. Jest to bowiem umowa typu adhezyjnego i ów podmiot nie może w żaden sposób wpłynąć na treść jej postanowień. Może jedynie zgodzić się na proponowane warunki, a jedyną dostępną alternatywą jest rezygnacja z zawarcia umowy, a zatem z podróży. Tym większego znaczenia nabierają więc reguły odpowiedzialności kontrahenta – profesjonalnego przewoźnika, którego staranność w prowadzeniu działalności przewozowej musi być oceniana z uwzględnieniem jej zawodowego charakteru. To zaś implikuje znacząco wyższe wymagania i musi wpływać na zakres odpowiedzialności” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r., K 37/07, Dz. U. 2008 Nr 219, poz. 1408.

⁵ Podstawą wprowadzenia regulacji, o której mowa, był art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. 2011 Nr 230, poz. 1372).

dawców – wynikało chociażby z wycinkowego charakteru regulacji prawa Unii Europejskiej (tj. rozporządzenie 1371/2007) oraz argumentu, iż przepisy te nie odpowiadają na faktycznie występujące problemy i potrzeby rynku⁶.

Z tego względu zdecydowano o dodaniu do u.t.k. przepisu art. 14b, liczącego trzy ustępy. W przepisie art. 14b ust. 1 tej ustawy zawarto powiązanie pomiędzy wprowadzonym zakazem stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym a zakresem przedmiotowym tego zakazu. W przywołanej normie wprost wskazano bowiem przepisy, których naruszenie może być kwalifikowane jako złamanie zakazu stosowania bezprawnych praktyk, o których mowa. Analizowany przepis zawiera odwołanie do przepisów Prawa przewozowego dotyczących podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy dla przewozu osób, taryf i cenników, wykonywania umowy przewozu z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz użycia środków transportowych odpowiednich do danego przewozu⁷. Należy jednak zauważyć, że przepisy Prawa przewozowego, jako przedmiotowego zakresu regulacji ustanawiającej zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, wskazane są w przepisie art. 14b ust. 1 jako przykład regulacji, która może być naruszona działaniem podmiotu stosującego tego typu praktyki. Wniosek taki wynika z faktu, iż w omawianym przepisie zawarto sformułowanie „w szczególności”, co wskazuje na otwarty katalog przepisów, których bezprawne działanie może dotyczyć.

Dlaczego jednak ustawodawca zdecydował się w przepisie art. 14b ust. 1 na bezpośrednie odesłanie właśnie do przepisów Prawa przewozowego? Jako główny powód takiej konstrukcji wskazano, iż jest to związane z najbardziej powszechnie występującymi naruszeniami praw pasażerów (komfort i higiena podróży, dostarczanie elementarnych informacji, zapewnienie odpowiednich warunków przewozu), a także stanowi odzwierciedlenie największej liczby skarg pasażerów w transporcie kolejowym, przy jednoczesnym braku skutecznej regulacji prawnej, umożliwiającej administracyjną reakcję właściwego organu⁸. Ponadto, w uzasadnieniu do przyjętego rozwiązania podniesiono, że przepisy z zakresu prawa prywatnego nie spełniają swojej roli, co przy skali występujących problemów przemawiało za wprowadzeniem możliwości interwencji administracyjnej uprawnionego organu⁹.

⁶ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, dostęp online: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4408.htm>. (20 października 2016 r.).

⁷ Por. przepisy art. 12 i art. 14 Prawa przewozowego.

⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy...

⁹ Tamże.

Kontynuując analizę art. 14b u.t.k., należy zauważyć, że w art. 13b ust. 1 u.t.k. ustawodawca zawarł kompetencję dla organu właściwego m.in. w sprawach ochrony praw pasażerów, czyli Prezesa UTK. Uprawnienie wynikające z tego przepisu dotyczy decyzji administracyjnej wydawanej przez Prezesa UTK w przypadku naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. W art. 13b ust. 1 u.t.k. ustawodawca przewidział wydanie przez Prezesa UTK decyzji administracyjnej określającej zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. To właśnie taką decyzję organ ma wydać w przypadku naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów.

Natomiast zgodnie z treścią art. 14b ust. 3 u.t.k., przepis art. 14b ust. 1 nie narusza przepisów rozporządzenia 1371/2007. Z punktu widzenia interesów pasażerów oraz ochrony ich praw omawiane rozwiązanie jest niewątpliwie korzystne. Z jednej strony prawa te podlegają ochronie wynikającej z przepisów krajowych, których naruszanie może być uznane na mocy art. 14b ust. 1 u.t.k. jako stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym; z drugiej – rozwiązaniem komplementarnym względem przepisów prawa krajowego są właśnie przepisy rozporządzenia 1371/2007, które – z uwagi na charakter tego aktu – obowiązują wprost i bezpośrednio w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Odrębnym zagadnieniem związanym z omawianym, dwupoziomowym systemem ochrony praw pasażerów, ściśle związanym z drugim ze wskazanych rozwiązań, jest dopuszczalność wprowadzenia przez państwa członkowskie czasowych zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007¹⁰. Jak jednak

¹⁰ Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 4 rozporządzenia 1371/2007, państwo członkowskie może w przejrzysty i niedyskryminujący sposób przyznać zwolnienie ze stosowania przepisów tego rozporządzenia na okres nieprzekraczający 5 lat, który może zostać dwukrotnie przedłużony, za każdym razem na okres nieprzekraczający 5 lat. Możliwość ta dotyczy krajowych kolejowych połączeń pasażerskich. Natomiast podstawą do przyjęcia przez państwo członkowskie czasowych zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 w stosunku do miejskich, podmiejskich i aglomeracyjnych przewozów osób jest art. 2 ust. 5 tego rozporządzenia; w tym przypadku przepisy rozporządzenia 1371/2007 nie konkretyzują terminu, na jaki tego typu wyłączenia mogą zostać przyjęte, w związku z czym należy uznać, że wyłączenia takie mogą zostać wprowadzone bezterminowo (bez wskazywania konkretnego zakresu czasowego). Podkreślenia wymaga jednak fakt, że nie wszystkie przepisy rozporządzenia 1371/2007 podlegają możliwości wyłączenia ich stosowania przez państwo członkowskie. Podstawę prawną dla aktualnie obowiązujących wyłączeń, o których mowa, wprowadzonych w Polsce, stanowią: art. 3a u.t.k. (dla przewozów miejskich, podmiejskich i aglomeracyjnych) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia 1371/2007 (Dz. U. 2014, poz. 1680) – w stosunku do krajowych kolejowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej; szerzej na temat zakresu stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 zob.: K. Kłosowski, *Zakres stosowania przepisów rozporządzenia*

wskazała w swoim raporcie¹¹ Komisja Europejska, dopuszczalność przyjmowania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej czasowych zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007, którego zasadniczym celem jest ujednoczenie poziomu (standardu) ochrony praw pasażerów w skali całej Unii Europejskiej, doprowadziła *de facto* do znacznego pogłębienia różnic pomiędzy poziomami ochrony tych praw w poszczególnych państwach członkowskich, czego efektem jest swoista mozaika praw pasażerów¹². Z tego względu należy więc aprobująco ocenić dwupoziomowy system ochrony, o której mowa, z podkreśleniem wzajemnie uzupełniającego się charakteru przepisów u.t.k. oraz rozporządzenia 1371/2007.

3. Bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów a bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów – podobieństwa i różnice

Jak wyjaśniono, przepisy u.t.k. przyznają Prezesowi UTK kompetencje w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Należy jednak zauważyć, że podobną konstrukcję zastosowano na gruncie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹³, które analogiczne uprawnienie przyznają Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W związku z powyższym zachodzi potrzeba ustalenia, czy wskazane wyżej mechanizmy ochrony interesów i praw pasażerów (konsumentów) są tożsame, jakie ewentualne różnice pomiędzy nimi są możliwe do zidentyfikowania oraz jaka jest rola wspomnianych organów właściwych w sprawach ochrony tych podmiotów.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej u.t.k., która przyznała Prezesowi UTK uprawnienie do prowadzenia postępowań admini-

(WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – uwagi de lege lata oraz de lege ferenda, [w:] Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa 2016, s. 145–160.

¹¹ 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> (25 września 2016 r.).

¹² K. Kłosowski, *Zakres stosowania przepisów...*, s. 155.

¹³ Tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 184 ze zm.

stracyjnych w sprawach bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, uprawnienia Prezesa UOKiK mają komplementarny charakter względem uprawnień Prezesa UTK, albowiem w polskim porządku prawnym przyjęto zasadę, zgodnie z którą w obszarze ochrony praw konsumentów dopuszcza się wiele równoległych trybów działania przez różne podmioty, ukierunkowanych na zabezpieczenie tych praw¹⁴. Potwierdzeniem takiej możliwości jest chociażby przepis art. 25 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zgodnie z którym ochrona zbiorowych interesów konsumentów przewidziana w tej ustawie nie wyłącza ochrony wynikającej z innych ustaw, w szczególności z przepisów o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym i przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁵. Ponieważ, za sprawą sformułowania „w szczególności”, katalog ustaw mogących stanowić źródło ochrony interesów konsumentów jest otwarty, należy uznać, że w jego zakres wchodzi także przepisy ustawy o transporcie kolejowym. Przyjęcie takiej możliwości jest tym bardziej zasadne z punktu widzenia *ratio legis* przepisów u.t.k., które przyznają Prezesowi UTK kompetencje w zakresie sprawowanego nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym.

Przechodząc na grunt szczegółowej analizy przedmiotowego oraz podmiotowego zakresu konstrukcji praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że przepisy u.t.k. nie zawierają katalogu podmiotów objętych obowiązkiem przestrzegania zakazu stosowania takich praktyk. Argument ten pozwala przyjąć, iż zakaz ten w szczególności dotyczy podmiotów rynku kolejowego, tj. przede wszystkim przewoźników kolejowych, zarządców infrastruktury kolejowej, właścicieli i zarządców dworców kolejowych.

Z kolei podmiotem, którego interesy narusza zachowanie wskazanych wyżej podmiotów, poprzez stosowanie bezprawnych praktyk, są pasażerowie. Wprawdzie przepisy u.t.k. nie zawierają definicji pasażera, jednak w praktyce określenie tej strony umowy przewozu, w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przewozowe, nie powinno budzić wątpliwości.

Z punktu widzenia omawianego zagadnienia pojęcie „pasażera” trzeba jednak rozpatrywać w szerszym kontekście, przez pryzmat całości konstrukcji bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów. Należy bowiem zauważyć, że praktyki, o których mowa, mają naruszać nie prawa indywidualnego, konkretnego pasażera, a zbiorowy interes szerszej grupy pasażerów. Dlatego też, na gruncie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, doktryna słusznie podkreśla, że błędem jest ograniczanie przysługiwania praw pa-

¹⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy...

¹⁵ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 3.

sażerom indywidualnym, przy bagatelizowaniu interesu szerszej społeczności¹⁶. Tego typu ograniczenie mogłoby *de facto* prowadzić do pozbawienia systemowej ochrony praw przysługujących pasażerom jako szerszej grupie podmiotowej, na rzecz jedynie indywidualnej ochrony, sprowadzającej się do jednostkowych naruszeń poszczególnych, konkretnych pasażerów.

Podkreślenia wymaga ponadto fakt, iż przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zawierają analogiczną konstrukcję do przepisów u.t.k. w zakresie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Na gruncie pierwszej z tych ustaw istnieje bowiem zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Z tego też względu należy przyjąć, że zarówno uwagi doktryny, jak i tezy przedstawione w orzecznictwie w odniesieniu do omawianej konstrukcji pozostają aktualne i mogą znaleźć zastosowanie w procesie interpretacji pojęcia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, o którym mowa w przepisach ustawy o transporcie kolejowym.

Trafnie wskazano w uzasadnieniu do propozycji sformułowania przepisu art. 14b u.t.k. na etapie jego projektowania, że przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów odnoszą się do relacji konsument – przedsiębiorca na poziomie ogólnym, natomiast przepis art. 14b u.t.k. dotyczy zarówno szczególnych podmiotów, jak i szczególnej relacji pomiędzy tymi podmiotami. Stąd też, w słusznej ocenie projektodawców tego przepisu, w aspekcie stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, zakres kompetencji Prezesa UTK, jako organu wyspecjalizowanego, względem uprawnień przysługujących Prezesowi UOKiK nie powinien budzić wątpliwości¹⁷.

Podkreślenia wymaga ponadto fakt, iż na bazie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, różnica pomiędzy naruszeniem indywidualnych i zbiorowych interesów konsumentów polega na tym, iż w przypadku naruszenia indywidualnego interesu działania przedsiębiorcy kierowane są przeciwko konkretnie oznaczonemu adresatowi i tylko wobec niego wywołują określony skutek prawny; w drugim natomiast przypadku – działania przedsiębiorcy nie są skierowane do oznaczonego adresata i wywołują skutek prawny wobec nieskonkretyzowanego adresata. Co jednak istotne, w ocenie Sądu Najwyższego fakt, iż w danej sprawie dochodzi do naruszenia indywidualnego interesu pasażera, nie wyklucza

¹⁶ C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, LexPolonica, komentarz do art. 24, uwaga nr 1.

¹⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy...; zob. także J. Ościłowska, *Rola Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w ochronie konsumenta na rynku usług kolejowych*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów...*, s. 127–143.

możliwości jednoczesnego uznania, iż doszło do naruszenia także interesu zbiorowego szerszej grupy pasażerów¹⁸.

W kontekście omawianego problemu należy zaakcentować kolejną wątpliwość związaną z dopuszczalnością zakwalifikowania zachowania przedsiębiorcy jako bezprawnej praktyki naruszającej zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Skoro bowiem tego typu zachowanie ma naruszać nie interes indywidualnego pasażera, a szerszego zbiorowo podmiotu (społeczności), powstaje pytanie, czy zasadne jest przyjmowanie kryterium ilościowego (liczby pasażerów), które przesądzałoby o możliwości uznania danej praktyki za naruszającą zbiorowy interes pasażerów lub negowałoby taką możliwość. Odpowiedź na tak zadane pytanie powinna być przecząca. Z punktu widzenia ochrony, o której mowa, bez znaczenia pozostaje liczba konkretnych pasażerów, których naruszenie interesu prawnego musi zostać udowodnione, by działanie przedsiębiorcy zostało uznane za naruszające zbiorowy interes pasażerów w transporcie kolejowym. W tym względzie ponownie pomocne mogą być przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z art. 24 ust. 3 tej ustawy, zbiorowym interesem konsumentów nie jest suma indywidualnych interesów konsumentów. Z tego też względu, również na gruncie przepisów u.t.k., niezasadne jest przyjmowanie jakichkolwiek zakresów ilościowych w celu ustalenia, czy czyn przedsiębiorcy można kwalifikować jako praktykę naruszającą zbiorowe interesy pasażerów. Co istotne, przepisy tej ustawy nie zawierają analogicznego przepisu jak art. 24 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jednak z uwagi na fakt, iż omawiane instytucje (tj. praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów oraz bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów) mają bliźniaczy charakter, brak jest racjonalnego uzasadnienia dla przyjęcia dopuszczalności zastosowania zasady, o której mowa w art. 24 ust. 3 powołanej ustawy, także dla przepisów ustawy o transporcie kolejowym.

Ponadto, w kontekście pojęcia „zbiorowego interesu” należy również wskazać, że kwalifikacja interesu pasażerów jako zbiorowego, a nie indywidualnego, może następować także w przypadkach, gdy doszło do naruszenia praw jednego lub kilku pasażerów, jak również w sytuacjach zaistnienia praktyki wymierzonej w interesy tylko pewnej określonej grupy podróżnych, albowiem taka praktyka, potencjalnie, może dotyczyć szerszego grona pasażerów, którzy dotąd nie byli dotknięci tego typu działaniami przedsiębiorcy kolejowego¹⁹.

¹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2004 r., III SK 2/04, LexPolonica nr 365809.

¹⁹ Por. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. A. Stawickiego, Warszawa 2011, LEX nr 8457, pkt 1.2.

Podobnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów²⁰ stwierdził, że naruszenie zbiorowego interesu konsumentów (pasażerów) następuje z zasady w przypadkach odnoszących się do nieokreślonego, szerokiego kręgu osób, a nie zdefiniowanej grupy konsumentów (pasażerów) i ich indywidualnych interesów²¹. W orzecznictwie trafnie podkreślono również, że za działanie naruszające zbiorowe interesy konsumentów (pasażerów) można uznać działanie odnoszące się do obecnych, przyszłych i potencjalnych konsumentów (pasażerów), gdy będzie ono naruszać prawa nieograniczonej i bliżej nieokreślonej liczby konsumentów (pasażerów)²². Natomiast z praktycznego punktu widzenia niekiedy jeden tylko ujawniony przypadek naruszenia prawa konsumenta (pasażera) może być przejawem stosowanej praktyki naruszającej interes zbiorowy²³.

Drugą z przesłanek warunkujących zakwalifikowanie działania przedsiębiorcy jako bezprawną praktykę naruszającą zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, obok wymogu jej wymierzenia w podmiotowo zbiorowy interes, jest bezprawny charakter takiego czynu.

Na gruncie przepisów u.t.k. brak jest przepisu, który definiowałby pojęcie „bezprawności”. W tym zakresie po raz kolejny można odwołać się jednak do przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z omawianym już wcześniej przepisem art. 24 tej ustawy, zakazane jest stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Ustawodawca doprecyzował jednak w ust. 2 tego przepisu, że przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy. Zasadniczo więc bezprawność, o której mowa, powinna polegać na sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, rozumianym jako normy prawa powszechnie obowiązującego, a także nakazy i zakazy wynikające z zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów. Z drugiej jednak strony należy uznać, że działanie sprawcy można kwalifikować jako „bezprawne” bez względu na jego winę, a nawet świadomość²⁴. Zastrzeże-

²⁰ Do zakresu działania XVII Wydziału Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów należy rozpoznawanie w postępowaniu sądowym spraw z odwołań i zażaleń na decyzje i postanowienia wydawane m.in. przez Prezesa UTK w zakresie nakładanych przez ten organ kar pieniężnych.

²¹ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 listopada 2006 r., XVII Ama 39/06, niepubl.; podobnie: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX nr 8983, komentarz do art. 24.

²² Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 22 lipca 2009 r., XVII Ama 26/09, LEX nr 536826.

²³ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 marca 2014 r., RKT-61-19/13/AW, dostęp online: <https://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=14976> (10 października 2016 r.).

²⁴ Por. K. Piasecki, *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, komentarz do art. 24, LEX nr 8291.

nia wymaga jednak fakt, iż każdorazowo o „bezprawnym” charakterze działania przedsiębiorcy decydować będzie całokształt okoliczności konkretnego stanu faktycznego²⁵. Ponadto, jak zwraca się uwagę w orzecznictwie, bezprawność, o której mowa, istnieje wówczas, gdy nie zachodzi żadna ze szczególnych okoliczności usprawiedliwiających określone działanie, tj. działanie dozwolone przez obowiązujące przepisy, wykonywanie prawa podmiotowego, zgoda pokrzywdzonego oraz działanie w obronie uzasadnionego interesu²⁶. Praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym powinny również być wymierzone w uprawnienia, jakie konsumentom (pasażerom) przyznają obowiązujące przepisy prawa²⁷.

Osobnym aspektem, który wymaga zasygnalizowania w kontekście analizowanych zagadnień, jest kwestia podobieństw i różnic pomiędzy konstrukcjami przepisów u.t.k. oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w takim zakresie, w jakim akty te odnoszą się do zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów/konsumentów. Jak już wskazano, ustawodawca w przepisie art. 24 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów określił, co nie jest zbiorowym interesem konsumentów (tj. suma indywidualnych interesów konsumentów). Tymczasem w przepisach u.t.k. brak jest analogicznego doprecyzowania, co budzi wątpliwości i może sugerować, iż tego typu zastrzeżenie, o którym mowa we wskazanym wyżej przepisie art. 24 ust. 3, nie znajduje zastosowania na gruncie konstrukcji wynikającej z przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Tymczasem należy zauważyć, iż – podobnie jak na gruncie wspomnianego art. 24 ust. 3 powołanej ustawy – także w zakresie ochrony zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym suma indywidualnych interesów pasażerów nie może stanowić interesu zbiorowego.

Podobnie na gruncie przepisów u.t.k. brak jest odpowiednika przepisu art. 26 ust. 2–4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, które przyznają Prezesowi UOKiK kompetencje w zakresie wydawanych decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu zbiorowych interesów konsumentów – m.in. możliwość określenia środków usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu, w szczególności poprzez zobowiązanie przedsiębiorcy do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji; ponadto, kompetencja do wydania w decyzji administracyjnej przez Prezesa UOKiK nakazu publikacji tej decyzji w całości lub w części na koszt przedsiębiorcy. Pożądane przyznanie analogicznych uprawnień Prezesowi UTK umożliwiłoby stosowanie szerszego

²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2002 r., I PKN 267/2007, OSNP 2004/6, poz. 99.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 października 1989 r., II CR 419/89, LEX nr 8996.

²⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2006 r., III SZP 3/06, LEX nr 197804.

zakresu środków w ramach sprawowanego nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym. Brak jest zatem konkretnego uzasadnienia braku tego typu kompetencji w sytuacji, gdy inny organ (Prezes UOKiK), realizujący w omawianym zakresie podobne zadania, posiada szersze uprawnienia, zmierzające *de facto* do osiągnięcia stanu zbieżnego z celem działania Prezesa UTK, tj. ochrony zbiorowego interesu konsumentów (pasażerów).

4. Sankcje administracyjne w przypadku stwierdzenia naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym

Konsekwencją stwierdzenia przez Prezesa UTK w drodze decyzji administracyjnej faktu naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym jest, zgodnie z przepisem art. 66 ust. 1 pkt 7 lit. b u.t.k., kara pieniężna. Jej wysokość, zgodnie z art. 66 ust. 2 tej ustawy, wynosi do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym.

Nie budzi wątpliwości fakt, iż poprzez sformułowanie „karze pieniężnej podlega”, zastosowanym w przepisie art. 66 ust. 1 pkt 7 lit. b u.t.k., ustawodawca przesądził o obligatoryjnym, a nie fakultatywnym powiązaniu czynu w postaci naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym z sankcją administracyjną w postaci kary pieniężnej.

Jednak, zgodnie z treścią art. 66 ust. 2a omawianej ustawy, Prezes UTK może odstąpić od nałożenia tej kary, jeśli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę wspomnianego zakazu zostały przez ten podmiot usunięte w terminie określonym w decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa UTK na podstawie art. 13b ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca dopuścił możliwość odstąpienia od wymierzenia przez wspomniany organ sankcji w postaci kary pieniężnej jedynie w przypadku usunięcia „skutków naruszenia”, a nie „przyczyny naruszenia” (lub też „przedmiotu naruszenia”). Oznacza to, że na przykład w sytuacji, gdy sprawa dotyczy nieopublikowania przez dany podmiot rozkładu jazdy, pomimo ustawowego obowiązku w tym zakresie, „skutkiem naruszenia”, o którym mowa w powołanym przepisie, będzie m.in. brak wśród pasażerów (faktycznych i potencjalnych) dostatecznej wiedzy o dostępnych połączeniach kolejowych. Z tego względu w wielu przypadkach usunięcie „skutków naruszenia” będzie bardzo utrudnione, a czasami wręcz niemożliwe do dokonania i udowodnienia. Niezależnie od tego należy zauważyć, że w świetle przywołane-

go przepisu, usunięciem „skutków naruszenia” nie będzie natomiast następcza publikacja wspomnianych rozkładów jazdy i doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem (choć jest to oczywiście pożądane z uwagi na interes pasażerów).

Przepisy u.t.k. zawierają również dyrektywy wymiaru kar, o których mowa. Zgodnie z treścią art. 66 ust. 2b tej ustawy, ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes UTK uwzględni zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

W praktyce największe wątpliwości interpretacyjne może budzić dyrektywa „zakresu naruszenia przepisu”, o której mowa w przepisie art. 66 ust. 2b analizowanej ustawy. Bez wątpienia jednak fakt „naruszenia przepisu” należy wiązać z ustaleniami organu dokonanymi w toku postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 14b ustawy o transporcie kolejowym. „Zakres naruszenia”, o którym mowa, sprowadzać się będzie do ustalenia samego faktu naruszenia konkretnych przepisów, rozmiaru (skali) takiego naruszenia oraz jego faktycznego lub potencjalnego wpływu na aktualny zbiorowy interes pasażerów. W doktrynie wskazuje się, że pojęcie „zakresu naruszenia przepisu” należy także analizować przez pryzmat okoliczności popełnienia deliktu, długości okresu bezprawnego działania lub zaniechania podmiotu oraz przyczyn naruszenia prawa przez danego przedsiębiorcę²⁸.

Drugą z dyrektyw wymiaru kary, o której mowa, jest kryterium „dotychczasowej działalności podmiotu”. Należy przyjąć, że obowiązkiem organu, w toku postępowania administracyjnego zmierzającego do nałożenia kary pieniężnej za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, jest weryfikacja przeszłych zachowań przedsiębiorcy, którego takie postępowanie dotyczy. Jak można jednak sądzić, chodzi przede wszystkim o takie zachowania, które mogły mieć znaczenie dla interesów pasażerów, a nie wszystkie możliwe aspekty działalności takiego przedsiębiorcy. W ramach omawianego kryterium organ powinien również zweryfikować, czy w przypadku karanego podmiotu nie zachodzi okoliczność recydywy.

Ostatnim ze wskazanych w przepisach u.t.k. kryteriów wymiaru kary pieniężnej są „możliwości finansowe” karanego podmiotu. Konieczność uwzględnienia przez organ zdolności finansowych przedsiębiorcy w zakresie wymiaru kary ma istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia ekonomicznego, ale także sprawiedliwościowego. Należy jednak zastrzec, że każdy przypadek naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk, o których mowa, czego konsekwencją będzie nałożenie kary pieniężnej przez Prezesa UTK, będzie wymagał odrębnej, dogłębnej i indywidualnej analizy, której efektem będzie wymiar kary, stanowią-

²⁸ M. Wincenciak, *Komentarz do art. 66 ustawy o transporcie kolejowym*, [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, P. Wajdy, Warszawa 2014, LEX nr 162335.

cy kompromis pomiędzy wynikami badania zachowania sprawcy przez pryzmat dyrektyw, o których mowa w przepisie art. 66 ust. 2b ustawy o transporcie kolejowym.

Niezależnie od powyższego Prezes UTK, zgodnie z art. 66 ust. 3 cytowanej ustawy, posiada również kompetencję do nałożenia sankcji bezpośrednio na kierownika zarządcy infrastruktury i przewoźnika kolejowego, z tym że kara ta może być wymierzona w kwocie nie większej niż 300% jego wynagrodzenia miesięcznego. Co istotne, wskazana możliwość nie stanowi alternatywy dla kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę naruszającego zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, natomiast jest możliwością nałożenia odrębnej sankcji na kierownika takiego przedsiębiorcy. *De facto* Prezes UTK ma więc możliwość nałożenia kary pieniężnej zarówno na podmiot (w wymiarze organizacji), jak i w wymiarze personalnym – na konkretną osobę.

Z kolei w myśl przepisu art. 66 ust. 4 u.t.k., kary pieniężne podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym i stanowią dochód budżetu państwa.

W uzasadnieniu do obowiązujących aktualnie przepisów dotyczących nakładania kar pieniężnych, o których mowa, na etapie ich projektowania wskazano, że kary pieniężne stanowią jeden z najbardziej skutecznych instrumentów dyscyplinowania podmiotów na rynku, przy czym uprawnienia innych organów regulacyjnych są wyraźnie szersze niż uprawnienia Prezesa UTK w tym zakresie²⁹.

Jeżeli chodzi natomiast o maksymalną wysokość wymiaru kary pieniężnej, o której mowa, tj. do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym, uprawnienia Prezesa UTK również różnią się od innych organów. W przypadku Prezesa UOKiK dopuszczalny maksymalny wymiar kary pieniężnej w przypadku stwierdzenia naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wynosi 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Natomiast Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej posiada uprawnienie do nakładania kar pieniężnych w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym. Z kolei Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uprawniony jest do nakładania kar pieniężnych określonych kwotowo lub liczbą jednostek, wskazanymi w przepisach Prawa energetycznego³⁰.

W kontekście omawianego zagadnienia należy zwrócić uwagę, że wysokość nakładanych kar pieniężnych powinna być zgodna z aksjologią ustawy, z której taka możliwość wynika, natomiast taka sankcja nie powinna być ustalana w spo-

²⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy...

³⁰ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, tekst jedn.: Dz. U. 2012, poz. 1059 ze zm.

sób arbitralny, a jej nakładanie musi odbywać się w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności³¹.

Kary pieniężne nakładane przez Prezesa UTK w związku z naruszeniami zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym pełnią nie tylko funkcję dolegliwościową, represyjną wobec karanych podmiotów, ale również mają rolę tak prewencyjną, stanowiąc mechanizm zapobiegania występowaniu podobnych naruszeń w przyszłości, jak i sprawiedliwościową.

5. Podsumowanie

Jak wykazano, nadzór nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym, sprawowany przez Prezesa UTK, ma dwa zasadnicze wymiary: z jednej strony organ ten posiada właściwość w zakresie monitoringu przestrzegania przepisów rozporządzenia 1371/2007, natomiast z drugiej strony jest także podmiotem właściwym w sprawach dotyczących bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów.

Tego typu kompetencje przyznane Prezesowi UTK umożliwiają podejmowanie przez ten organ interwencji zarówno w sprawach indywidualnych, jak i systemowych, w ramach których podejmowane są środki zmierzające do zabezpieczenia interesów ogółu pasażerów korzystających z transportu kolejowego.

To właśnie wyspecjalizowany charakter organu, jakim jest Prezes UTK, stanowi wyznacznik podziału kompetencji pomiędzy tym podmiotem a Prezesem UOKiK, realizującym zadania w zakresie generalnej ochrony praw konsumentów.

Wątpliwości budzi jednak zróżnicowanie kompetencji wskazanych wyżej organów, przy jednoczesnej zbieżności instytucji i konstrukcji stosowanych przez te podmioty. Wprawdzie Prezes UOKiK swoją kognicją obejmuje znacznie szerszy zakres podmiotów w porównaniu z Prezesem UTK, to jednak, jak wykazano, bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów oraz bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym są bliźniaczymi konstrukcjami, znajdującymi tożsame źródło ideologiczne ochrony tych podmiotów oraz adekwatne, analogiczne reakcje wskazanych wyżej podmiotów. Również w zakresie dopuszczalnej, maksymalnej wysokości kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UTK oraz Prezesa UOKiK zachodzi znaczna rozbieżność. Pięciokrotnie wyższy dopuszczalny wymiar kary w przypadku postępowań administracyjnych prowadzonych przez Prezesa UOKiK w porównaniu z Prezesem UTK stanowi istotny aspekt w przedmiocie ewentualnych, choć potrzebnych zmian prawnych w tym zakresie. Efektem tych zmian mogłoby być wzmocnienie

³¹ C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów...*, komentarz do art. 24, uwaga nr 1.

nie pozycji Prezesa UTK w obszarze sankcjonowania podmiotów kolejowych w przypadku naruszania zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów. Zwiększenie maksymalnego wymiaru kary z 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy do poziomu 10% znalazłoby zapewne odzwierciedlenie nie tylko w wymiarze nakładanych kar, ale także wzmocniłoby prewencyjną rolę tych sankcji.

Podobnie pożądane rozszerzenie zakresu obowiązków, które Prezes UTK mógłby nałożyć w decyzji administracyjnej stwierdzającej stosowanie bezprawnych praktyk, o których mowa (na przykład na wzór uprawnień Prezesa UOKiK do zobowiązania podmiotu naruszającego zbiorowe interesy konsumentów do złożenia konkretnego oświadczenia na koszt tego podmiotu), mogłoby stymulująco wpłynąć na poprawę zgodności z prawem zachowań przedsiębiorstw kolejowych.

Streszczenie

Artykuł stanowi przegląd najważniejszych informacji oraz kwestii problematycznych związanych z zagadnieniem bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Wskazane zostały uprawnienia Prezesa UTK jako organu właściwego w sprawach ochrony praw pasażerów. Kompetencje te zostały porównane z właściwością Prezesa UOKiK w obszarze ochrony praw konsumentów. Omówiona została także tematyka sankcji nakładanych przez Prezesa UTK w przypadku naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów.

Słowa klucze: kolej, prawa pasażerów, Prezes UTK, bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów, Prezes UOKiK, sankcje administracyjne

Unlawful practices infringing collective interests of rail passengers – selected issues

Summary

The article is an overview of important information and problematic issues related to the issue of unlawful practices infringing collective interests of rail passengers. It also presents the powers of the President of UTK as the competent authority for the protection of passengers' rights. These competences were compared with the property of the President of the OCCP in the area of consumer protection. The subject of sanctions imposed by the President of the UTK in case

of violation of the prohibition of the use of unlawful practices infringing collective interests of passengers was also presented.

Key words: rail transport, passengers rights, President of UTK, President of OCCP, administrative penalties, unlawful practices infringing collective interests of rail passengers

Bibliografia

- Banasiński C., Piontek E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Kłósowski K., *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*, (w:) *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa 2016.
- Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie 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.
- Ościłowska J., *Rola Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w ochronie konsumenta na rynku usług kolejowych*, (w:) *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa 2016.
- Piasecki K., *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, Zakamycze 2003.
- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. A. Stawickiego, E. Stawickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. P. Wajdy i M. Wierzbowskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

dr Sebastian Gajewski
Uniwersytet Warszawski

Prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej w ruchu kolejowym oraz ich ochrona

1. Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że regulacja poświęcona ochronie praw konsumentów w transporcie drogowym, w tym – transporcie kolejowym, jest stosunkowo nową dziedziną Wspólnej Polityki Transportowej¹. Przyjmuje się, że została ona wprowadzona w tym obszarze głównie jako jeden ze sposobów na zwiększenie udziału przewozów kolejowych w rynku usług transportowych w Unii Europejskiej w stosunku do innych środków transportu². Unormowania takie stanowią wyraz uwzględnienia w sektorze transportu kolejowego celów pozaintegracyjnych, czyli związanych z realizacją innych wartości niż ustanowienie i wzmocnienie rynku wewnętrznego³. W literaturze przyjmuje się, że w sektorze transportu kolejowego można zaliczyć do takich celów m.in. zapewnienie możliwości korzystania z usług w tym obszarze przez osoby niepełnosprawne na niedyskryminacyjnych zasadach⁴. Wspomniany charakter regulacji dotyczących praw przywołanej grupy pasażerów potwierdza okoliczność, że w aktach polityki wydawanych przez organy Unii Europejskiej są one wprost wiązane z poprawą jakości i wiarygodności usług transportowych, a zatem – przede wszystkim ze zwiększeniem ich atrakcyjności dla jak najszerszej grupy konsumentów⁵.

¹ Zob. A. Jurkowska, *Wspólna polityka transportowa*, [w:] *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, pod red. A. Jurkowskiej, T. Skoczego, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. XXVIII–61.

² Zob. tamże: s. XXVIII–58.

³ Por. A. Jurkowska, T. Skoczny, *Cele i instrumenty polityk sektorów infrastrukturalnych w Unii Europejskiej*, [w:] *Polityki Unii Europejskiej...*, s. XXVIII–14.

⁴ Zob. A. Jurkowska, *Wspólna polityka...*, s. XXVIII–58.

⁵ Komisja Europejska, *Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędneho systemu trans-*

W sektorze transportu kolejowego zagadnienia związane z ochroną praw konsumentów zostały uregulowane w rozporządzeniu (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym⁶ (dalej: rozporządzenie 1371/2007). Jednym z podstawowych obszarów regulacji tego aktu jest ochrona i pomoc zapewniana osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej podróżującym koleją. Problemowi temu prawodawca unijny poświęcił dwa motywy preambuły tego aktu oraz rozdział V, zatytułowany „Osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej”. Kwestie te rysują się jednak jako istotne nie tylko z powodu dość szerokiej ich regulacji we wspomnianym akcie, ale i dlatego, że – jak można sądzić – miarą dojrzałości każdego społeczeństwa jest sposób traktowania osób niepełnosprawnych, który znajduje wyraz m.in. w treści obowiązujących unormowań prawnych. Uzasadnia to szersze przebadanie regulacji normatywnych składających się na pozycję prawną tych osób jako pasażerów w ruchu kolejowym. Ma to szczególne znaczenie w warunkach polskich. Rzeczypospolita Polska nie skorzystała bowiem z przysługującego jej na mocy art. 2 rozporządzenia 1371/2007 prawa do przyznania przedsiębiorstwom kolejowym czasowego zwolnienia od stosowania niektórych przepisów tego aktu, składających się na prawną regulację sytuacji osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej korzystających z kolejowych usług pasażerskich.

2. Zasada powszechnego, niedyskryminacyjnego dostępu do usług pasażerskich w ruchu kolejowym

Analiza rozwiązań zawartych w rozporządzeniu 1371/2007 pozwala wyodrębnić na ich gruncie zasadę powszechnego, niedyskryminacyjnego dostępu do usług pasażerskich w ruchu kolejowym. Ma ona kluczowe znaczenie dla określenia sytuacji prawnej osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej jako odbiorców kolejowych usług pasażerskich. Zasada ta odzwierciedla bowiem podstawowy, zadeklarowany przez przywołane rozporządzenie cel, któremu służy unormowanie szczególnych uprawnień wspomnianych osób w ruchu kolejowym, czyli zapewnienie im prawa do swobodnego przemieszczania się, wyboru i niedyskryminacji. Takie ujęcie odpowiada generalnemu założeniu regulacji praw pasażera w odnoszących się do transportu, w tym – kolejowego, przepisach prawa Unii Europejskiej. Stanowi go bowiem zapewnienie mobilności wszystkim osobom. Chodzi tu o stan, w którym każdy może z wykorzystaniem istniejących

portu”, COM(2011) 144 final, z 28.03.2011 r., dostęp online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:pl:PDF> (2 października 2016 r.).

⁶ Dz.Urz. UE 2007 L 315/1.

środków technicznych swobodnie przemieszczać się w celach ekonomicznych i pozaekonomicznych. Jest to o tyle istotne, że osiągnięcie opisanego celu jest nie tylko warunkiem prawidłowego funkcjonowania jednostki w społeczeństwie, ale przede wszystkim – nadania realnego charakteru przysługującym jej różnego rodzaju wolnościom i prawom, w tym w szczególności – społecznym, kulturalnym i ekonomicznym. Biorąc zaś pod uwagę, że obowiązkiem pracodawcy jest nie tylko nieingerowanie w sferę wyznaczoną poszczególnymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela, ale także podejmowanie działań, w tym ustanawianie określonych rozwiązań prawnych, które umożliwiają i wspierają rzeczywiste korzystanie z tych uprawnień, zapewnienie stanu mobilności staje się z tej perspektywy podstawowym celem władz publicznych w obszarze transportu tak na poziomie krajowym, jak i unijnym. Zasada powszechnego, niedyskryminacyjnego dostępu do usług pasażerskich w ruchu kolejowym zakłada więc w szczególności, że powinni móc z nich korzystać wszyscy obywatele, w tym osoby niepełnosprawne oraz osoby o ograniczonej sprawności ruchowej w taki sposób, by miały one porównywalną możliwość podróżowania koleją z tą, która przysługuje innym obywatelom (pełnosprawnym, o pełnej sprawności ruchowej). W świetle tej zasady niezbędne jest więc zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej pełnego, realnego dostępu do kolejowych usług pasażerskich. Chodzi tu z jednej strony o stworzenie możliwości przemieszczania się z wykorzystaniem transportu kolejowego na wszystkich trasach objętych ruchem pasażerskim, na warunkach możliwie zbliżonych do właściwych dla pozostałych pasażerów, a z drugiej – o zapewnienie osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej pełnego prawa wyboru między przewoźnikami i kolejowymi usługami pasażerskimi. Innymi słowy, zasada ta zakłada, że dostęp do usług pasażerskich w ruchu kolejowym, ujmowany jako pewien cel, musi być w każdym aspekcie zrealizowany w takim samym stopniu w odniesieniu do osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej, w jakim mogą z niego korzystać osoby pełnosprawne i o pełnej sprawności ruchowej. W konsekwencji ze wspomnianej zasady wynika, że każdy podmiot odpowiedzialny za organizację przewozów kolejowych (przedsiębiorstwo kolejowe, zarządca infrastruktury, sprzedawca biletów, operator turystyczny) ma obowiązek podjąć wszelkie niezbędne czynności służące zapewnieniu pełnego dostępu do usług pasażerskich w ruchu kolejowym po stronie osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej. Mowa tu w szczególności o stworzeniu takich warunków technicznych i organizacyjnych, które umożliwią zmniejszenie wynikających z niepełnosprawności lub ograniczonej sprawności ruchowej barier utrudniających lub uniemożliwiających korzystanie przez dotknięte nimi osoby z kolejowych usług pasażerskich w pełnym zakresie. Sensem zasady powszechnego, niedyskryminacyjnego dostępu do usług pasażerskich w ruchu kolejowym

nie jest więc jedynie umożliwienie korzystania z kolejowych usług pasażerskich przez wspomniane osoby na szczególnych zasadach, na przykład na wybranych trasach, w niektórych połączeniach, przez niektórych przewoźników, w określonych okresach, ale w takim samym zakresie, w jakim są one dostępne dla osób pełnosprawnych i o nieograniczonej sprawności ruchowej.

Omawiana zasada nie ma jedynego charakteru zasady przedmiotowej wyznaczającej kierunki działania podmiotów, do których jest adresowana. Obejmuje ona bowiem konkretne uprawnienia przysługujące osobom niepełnosprawnym i o ograniczonej sprawności ruchowej, korzystającym lub zainteresowanym korzystaniem z kolejowych usług pasażerskich, którym odpowiadają określone obowiązki po stronie jednostek odpowiedzialnych za organizację przewozów kolejowych (przedsiębiorstwo kolejowe, zarządca infrastruktury, sprzedawca biletów, operator turystyczny). W preambule rozporządzenia 1371/2007 mowa bowiem wprost o prawie do swobodnego przemieszczania się, swobodnego wyboru i niedyskryminacji, a w rozdziale V tego aktu przewidziano szereg szczegółowych uprawnień przysługujących osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej. Należy tutaj wymienić: prawo do przewozu, prawo do informacji, prawo do pomocy oraz prawo dostępu do infrastruktury kolejowej.

W dalszej części opracowania podjęta zostanie próba ustalenia treści wymienionych uprawnień wraz z zakresem i warunkami ich dopuszczalnych ograniczeń oraz wskazania środków prawnych służących zagwarantowaniu realizacji tych praw. W ten sposób zarysowany zostanie prawny model ochrony praw osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej w kolejowych usługach pasażerskich.

3. Prawo do przewozu

Prawo do przewozu zostało zadeklarowane w art. 19 ust. 1–2 rozporządzenia 1371/2007. Z przepisów tych wynika: obowiązek określenia niedyskryminujących zasad dotyczących korzystania z przewozu przez osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej (art. 19 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007); nakaz oferowania tej grupie pasażerów rezerwacji i biletów bez dodatkowych opłat (art. 19 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007) oraz zakaz odmowy osobie niepełnosprawnej lub osobie o ograniczonej sprawności ruchowej dokonania rezerwacji lub wystawienia biletu oraz żądania, by osobie tej towarzyszyła inna osoba (art. 19 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007). Podkreślić jednak trzeba, że prawa do przewozu nie można w żadnym wypadku ograniczyć jedynie do elementów bezpośrednio wskazanych w przywołanych przepisach. Jak należy sądzić, ma ono bowiem znacznie szerszą treść aniżeli ciężące z ich mocy na przedsiębiorstwie kolejowym, zarządcy stacji, sprzedawcy biletów i operatorze turystycznym obo-

wiązki. Wskazuje na to wprost treść preambuły, z której można wyprowadzić wniosek, że przysługujące osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej prawo do przewozu obejmuje możliwość jego odbywania w ramach kolejowych usług pasażerskich w takim samym zakresie, w jakim jest on dostępny dla osób pełnosprawnych i o nieograniczonej sprawności ruchowej. W tym więc sensie wskazane w przywołanym przepisie obowiązki służą jedynie zabezpieczeniu tego prawa, którego treść powinna być w pierwszej kolejności rekonstruowana na podstawie preambuły. Nie odbiera to oczywiście wspomnianym obowiązkom znaczenia. Przeciwnie, w szczególności przewidziany przez art. 19 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007 nakaz ustalenia przez przedsiębiorstwo kolejowe i zarządcę stacji niedyskryminujących zasad dotyczących korzystania z przewozu przez osoby niepełnosprawne oraz osoby o ograniczonej sprawności ruchowej stanowi jeden z podstawowych instrumentów zagwarantowania tym osobom przysługującego im prawa do przewozu. Obowiązek ten wymaga bowiem ustalenia przez przedsiębiorstwo kolejowe i zarządcę stacji warunków świadczenia kolejowych usług pasażerskich w stosunku do osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, czyli określenia, w jaki sposób – biorąc z jednej strony pod uwagę uwarunkowania udzielania usług przez dane przedsiębiorstwo kolejowe czy zarządcę stacji, a z drugiej obiektywne ograniczenia, które można przypisać wspomnianym osobom – zostanie im zapewniony pełny i realny dostęp do wszystkich kolejowych usług pasażerskich, które są oferowane przez te podmioty. Obowiązek ustalania zasad dotyczących korzystania z przewozu w żadnym wypadku nie może być więc rozumiany jako upoważnienie do określenia szczególnych warunków świadczenia tych usług, skutkujących selektywnym dostępem do nich po stronie osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej. Przedsiębiorstwo kolejowe i zarządca stacji muszą bowiem określić je w taki sposób, ażeby nie można było przypisać im dyskryminacyjnego charakteru. Nie oznacza to jednak, że nie mogą one przewidywać odmiennego postępowania związanego ze świadczeniem w stosunku do wspomnianych osób kolejowych usług pasażerskich, w tym nałożenia na nie pewnych dodatkowych obowiązków w tym zakresie. Ograniczeniem w tym obszarze jest jednak kryterium niezbędności, ponieważ tylko jego spełnienie umożliwi zachowanie przez omawiane zasady niedyskryminacyjnego charakteru, a także – co należy podkreślić – szczególnie wskazane w art. 19 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007 zakazy: pobierania dodatkowych opłat za rezerwacje i bilety, odmowy dokonania rezerwacji lub wystawienia biletu oraz żądania, by osobie niepełnosprawnej lub osobie o ograniczonej sprawności ruchowej towarzyszyła inna osoba. W tym świetle, nawet jeśli przedsiębiorstwo kolejowe, sprzedawca biletów lub operator turystyczny ponoszą dodatkowe koszty związane z dokonywaniem rezerwacji lub wystawianiem biletów osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, na

przykład związane z dokonywaniem ich za pomocą urządzeń technicznych przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnością sensoryczną, nie mogą ich przerzucić na wspomniane osoby w sposób, który znajdowałby odzwierciedlenie w pobieranych jedynie od nich, dodatkowych opłatach. Rozwiązanie to stanowi wyraz i zabezpieczenie zasady powszechnego, niedyskryminacyjnego dostępu do usług pasażerskich w ruchu kolejowym, ponieważ zakłada, że osoby niepełnosprawne lub o ograniczonej sprawności ruchowej nie mogą ponosić większych kosztów związanych z rezerwacją biletu lub jego nabyciem aniżeli pozostali pasażerowie. Wspomnianą zasadę zabezpiecza też zakaz odmowy dokonania rezerwacji lub wystawienia biletu dla omawianej kategorii pasażerów. Zakłada on bowiem, że możliwość korzystania przez osoby niepełnosprawne lub o ograniczonej sprawności ruchowej z kolejowych usług pasażerskich nie może być uzależniona od woli przedsiębiorstwa kolejowego, sprzedawcy biletów lub operatora turystycznego, a jedynie – poszczególnych pasażerów należących do tej ich grupy. W innym bowiem wypadku prawo do przewozu stałoby się czysto iluzoryczne, ponieważ generalna możliwość podróżowania koleją uzależniona zostałaby od decyzji ekonomicznych poszczególnych podmiotów funkcjonujących na rynku kolejowym, które mogłyby nie być realnie zainteresowane, by z ich usług korzystały osoby niepełnosprawne lub o ograniczonej sprawności ruchowej. W podobny sposób należy ujmować zakaz żądania, aby wspomnianej kategorii pasażerów towarzyszyły inne osoby: zarówno w trakcie rezerwacji lub zakupu biletów, jak i podczas podróży. Wymóg taki w daleko idącym stopniu ograniczałby mobilność osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, ponieważ uzależniałby skorzystanie przez nie z kolejowych usług pasażerskich od woli osób, które zdecydowałyby się na udzielenie im pomocy przy rezerwacji, nabywaniu biletów lub przejeździe.

Prawo do przewozu stanowi podstawowe uprawnienie przysługujące osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej w odniesieniu do kolejowych usług pasażerskich. W tym sensie odzwierciedla ono zasadę powszechnego, niedyskryminacyjnego dostępu do usług pasażerskich w ruchu kolejowym. Pozostałe przewidziane przez rozporządzenie 1371/2007 prawa, tj. prawo do dostępu, prawo do informacji oraz prawo do pomocy, mają w stosunku do niego charakter uzupełniający w tym znaczeniu, że stanowią one zabezpieczenie jego pełnego, realnego charakteru. Konkretyzują one bowiem i uszczegółwiają ciężące na podmiotach odpowiedzialnych za organizację kolejowych usług pasażerskich obowiązki, służące podstawowemu celowi prawa do przewozu.

4. Prawo dostępu

Prawo dostępu zostało przewidziane w art. 21 ust. 1–2 rozporządzenia 1371/2007. Zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007 przedsiębiorstwo kolejowe i zarządca stacji zapewniają dostępność stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Z kolei, stosownie do art. 21 ust. 2 przywołanego rozporządzenia, w przypadku braku personelu towarzyszącego w pociągu lub personelu na stacji, przedsiębiorstwo kolejowe lub zarządca stacji podejmuje wszelkie racjonalne starania w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej dostępu do podróży pociągiem. W tym świetle można więc przyjąć, że przedmiotem prawa dostępu jest dostęp do infrastruktury, z której korzystanie jest niezbędne w kolejowych usługach pasażerskich. Stąd mowa tu o stacjach, peronach, taborze kolejowym i innych pomieszczeniach. Z uprawnień tego wynika po stronie przedsiębiorstwa kolejowego oraz zarządcy stacji obowiązek stworzenia takich warunków organizacyjnych i technicznych, ażeby osoby niepełnosprawne i o ograniczonej sprawności ruchowej, bez względu na przyczynę i charakter obciążających je dysfunkcji, mogły w pełni, w sposób bezpieczny i możliwie komfortowy korzystać z wymienionych elementów infrastruktury kolejowej. Oznacza to więc z jednej strony konieczność wyposażenia ich w określone funkcjonalności przeznaczone dla poszczególnych kategorii osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, umożliwiające im korzystanie z nich, z drugiej natomiast – eliminację z infrastruktury kolejowej wykorzystywanej w kolejowych usługach pasażerskich wszelkich możliwych do usunięcia w świetle aktualnej wiedzy technicznej i wymogów racjonalnej organizacji przewozów barier uniemożliwiających lub utrudniających wspomnianym grupom korzystanie z tych usług. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że istnieją sytuacje, w których zapewnienie pełnego dostępu do infrastruktury kolejowej dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej możliwe będzie jedynie z udziałem personelu towarzyszącego. Zasadą jest, że osoby takie powinny być obecne na każdej stacji, tak by ich brak nie wyłączał możliwości korzystania przez wspomnianą kategorię pasażerów ze stacji, peronów, taboru kolejowego czy innych pomieszczeń. Dyrektywa ta nie ma jednak bezwyjątkowego charakteru. Przytoczony wyżej art. 19 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007 przewiduje, że w przypadku braku takiego personelu granicą obowiązków przedsiębiorstwa kolejowego lub zarządcy stacji są wszelkie racjonalne starania w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej dostępu do podróży pociągiem. Sformułowanie to należy rozumieć w ten sposób, że prawodawca unijny dopuszcza we wspomnianych przypadkach możliwość wyłączenia po stronie konkretnej osoby niepełnosprawnej lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej dostępu do kolejowych usług pasażerskich, o ile przedsię-

biorstwo kolejowe i zarządca stacji dołożyli wszelkich racjonalnie uzasadnionych starań, by go w określonych warunkach faktycznych zapewnić. Określenie to może budzić w praktyce istotne wątpliwości, ponieważ ma ono daleko niedookreślony i ocenny charakter. Jak można jednak sądzić, odnosi się ono do przypadków, w których przedsiębiorstwo kolejowe lub zarządca stacji zapewnili w odniesieniu do niezbędnych w korzystaniu z kolejowych usług pasażerskich elementów infrastruktury, znajdującej się w obrębie danej stacji, wszelkie udogodnienia dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, które dla ich obsługi lub prawidłowego funkcjonowania nie wymagają zatrudnienia personelu pomocniczego. Podkreślić przy tym należy, że ocena, czy przedsiębiorstwo kolejowe lub zarządca stacji dołożyli wszelkich racjonalnie uzasadnionych starań, powinna być każdorazowo dokonywana z uwzględnieniem uwarunkowań konkretnego przypadku. Trzeba więc tutaj brać pod uwagę z jednej strony ekonomiczne uzasadnienie obecności personelu pomocniczego na danej stacji, związane choćby z częstotliwością korzystania z niej przez pasażerów, z drugiej natomiast – techniczne, organizacyjne i ekonomiczne możliwości dostosowania infrastruktury w danym miejscu do potrzeb osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej. W każdym jednak przypadku należy dążyć do możliwie szerokiego zapewnienia możliwości korzystania z przewozów kolejowych przez te osoby, a oceny dopuszczalności zastosowania wyjątku, o którym mowa w art. 19 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007, dokonywać z uwzględnieniem podstawowego celu analizowanego kompleksu przepisów, jakim jest zapewnienie mobilności wszystkich pasażerów, bez względu na ich ograniczenia związane z niepełnosprawnością i sprawnością ruchową.

5. Prawo do informacji

Prawo do informacji zadeklarowano wprost w art. 20 ust. 1–2 rozporządzenia 1371/2007. Zgodnie z art. 20 ust. 1 tego aktu przedsiębiorstwo kolejowe, sprzedawca biletów lub operator turystyczny udzielają na żądanie osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej informacji o dostępności przewozów kolejowych oraz o warunkach dostępu do taboru kolejowego i pomieszczeń w pociągach oraz informują osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej o udogodnieniach w pociągu. Stosownie zaś do art. 20 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007, jeśli przedsiębiorstwo kolejowe, sprzedawca biletów lub operator turystyczny korzysta ze zwolnienia od zakazu odmowy osobie niepełnosprawnej lub o ograniczonej sprawności ruchowej dokonania rezerwacji lub wystawienia biletu oraz żądania, by osobie tej towarzyszyła inna osoba, na żądanie informuje on na piśmie w terminie 5 dni roboczych zainteresowane osoby z tej kategorii pasażerów o przyczynach odmowy dokonania rezerwa-

cji lub wystawienia biletu, albo żądania, aby towarzyszyła jej inna osoba. W świetle przytoczonych przepisów można więc przyjąć, że podstawowym założeniem prawa do informacji jest przekonanie, iż zapewnienie osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej pełnej i wyczerpującej informacji o warunkach korzystania przez te osoby z kolejowych usług pasażerskich stanowi niezbędną zachętę do korzystania z nich oraz – co nie mniej istotne – warunek dokonania przez te osoby racjonalnego wyboru między środkami komunikacji, a także między przewoźnikami oferującymi kolejowe usługi pasażerskie. Wskazać przy tym należy, że – choć nie wynika to wprost z przepisów deklarujących prawo do informacji – wspomniane uprawnienie obejmuje możliwość ich uzyskania w sposób efektywny, a zatem w szczególności uwzględniający ewentualne dysfunkcjonalności sensoryczne po stronie osób nimi zainteresowanych. Oznacza to w szczególności, że na podmiotach obowiązanych do udzielania wspomnianych informacji ciąży obowiązek dostosowania kanału i formy, za pomocą których są one przekazywane, do szczególnych potrzeb ich odbiorców. W tym kontekście można więc oczekiwać, że wspomniane jednostki stosować będą choćby odpowiednie narzędzia komunikacji wizualnej lub głosowej, w zależności od rodzaju sensorycznej dysfunkcjonalności osób uprawnionych do otrzymania wspomnianych informacji, a także będą oferować alternatywne względem typowej formy pisemnej drogi ich przekazania.

6. Prawo do pomocy

Prawo do pomocy zostało zadeklarowane w art. 21–23 rozporządzenia 1371/2007. Obejmuje ono dwa szczegółowe uprawnienia: prawo do pomocy na stacjach kolejowych oraz prawo do pomocy w pociągu.

Pierwsze służy zapewnieniu, by osoby niepełnosprawne lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej były w stanie wsiąść do odjeżdżającego pociągu, przesiąść się do pociągu skomunikowanego lub wysiąść z pociągu przyjeżdżającego. Zastrzec przy tym wypada, że uprawnienie to nie ma bezwzględneho charakteru, ponieważ ograniczone jest jedynie do tych przypadków, w których na stacji obecny jest personel, który może świadczyć wspomnianą pomoc. W pozostałych sytuacjach prawo do pomocy na stacjach realizowane jest przez wywieśnienie łatwo dostępnej informacji dotyczącej najbliższej stacji, na której obecny jest personel, oraz o bezpośrednio dostępnej pomocy dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Informacja ta powinna być możliwie wyczerpująca i dostępna dla wspomnianej kategorii pasażerów, a zatem w szczególności umieszczona w miejscu, do którego swobodnie mogą dotrzeć wszystkie osoby i sformułowana w sposób, który czyni ją możliwą do odczytania dla jak najszerszej grupy pasażerów z dysfunkcją wzroku. Warto w tym miejscu jesz-

cze podkreślić, że nie można przyjąć, by rozstrzygnięcie o zatrudnieniu na danej stacji personelu pomocniczego było w pełni uzależnione od uznania przedsiębiorstwa kolejowego lub zarządcy stacji. Biorąc bowiem pod uwagę cele omawianego kompleksu przepisów, można przyjąć, że osoby, które mogłyby udzielać pomocy osobom niepełnosprawnym, powinny zostać zatrudnione na każdej stacji, gdzie znajduje to uzasadnienie w organizacyjnych, technicznych i ekonomicznych uwarunkowaniach odnoszących się do wykonywanych w danym miejscu kolejowych przewozów pasażerskich.

Z drugiego z wymienionych uprawnień wynika natomiast obowiązek udzielania takim osobom pomocy podczas wsiadania i wysiadania oraz w pociągu w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do tego, by mogły one korzystać w sposób samodzielny i bezpieczny z usług dostępnych pozostałym pasażerom w trakcie podróży. Mowa tu więc nie tylko o zapewnieniu osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej możliwości korzystania z samego kolejowego przewozu pasażerskiego, ale także ze wszystkich innych udogodnień oferowanych w pociągu, czyli w szczególności oferty sanitarnej i gastronomicznej. W tym więc sensie realizacja prawa do pomocy w pociągu ma zapewnić, by przejazd koleją dla osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej był możliwie tak samo komfortowy jak dla pozostałych podróżnych. Podkreślenia przy tym wymaga, że pomoc przewidziana tym aspektem omawianego prawa co do zasady powinna być realizowana przez personel pracujący w pociągu. W konsekwencji więc nie odnosi się do niego wyłączenie przewidziane przez art. 22 ust. 3 rozporządzenia 1371/2007, czyli ograniczenie zakresu zastosowania prawa pomocy do przypadków, w których na danej stacji zatrudnieni są pracownicy.

Wspólną cechą obu omówionych aspektów prawa do pomocy jest niedpłatność wszelkich czynności składających się na ich realizację. Oznacza to w szczególności, że jego realizacja nie może wiązać się z koniecznością poniesienia przez osobę niepełnosprawną lub osobę o ograniczonej sprawności ruchowej większych kosztów przejazdu aniżeli w przypadku osób pełnosprawnych lub o nieograniczonej sprawności ruchowej zarówno bezpośrednio, gdyby wprost zażądano za korzystanie z pomocy dodatkowej opłaty, jak i pośrednio, gdyby wynikało to z ograniczenia realnego dostępu do pomocy do pewnej kategorii kolejowych usług pasażerskich (trasa, taryfa), z których skorzystanie byłoby droższe niż z innych tego rodzaju usług.

7. Ochrona praw osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej w ruchu kolejowym

Rozporządzenie 1371/2007 nie ustanawia autonomicznego systemu ochrony praw osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej w ruchu kolejowym. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 przywołanego rozporządzenia każde państwo członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny za egzekwowanie jego przepisów, który podejmuje kroki niezbędne do zapewnienia przestrzegania praw pasażerów, w tym – uprawnień przysługujących osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej. Oznacza to w szczególności, że ich ochrona odbywa się na przewidzianych w prawie krajowym trybie i zasadach, właściwych dla postępowania przed organem, który został wyznaczony przez dane państwo członkowskie zgodnie z przywołanym wyżej przepisem.

W świetle art. 10 ust. 1a u.t.k.⁷ (dalej: u.t.k.) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym. Z kolei zgodnie z art. 13 ust. 1b u.t.k. do zadań Prezesa UTK w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym należy nadzór nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Wskazanie tego organu przez ustawodawcę jako odpowiedzialnego za nadzór nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia 1371/2007 ma charakter normy zadaniowej. Oznacza to w szczególności, że takie unormowanie nie jest wystarczające dla oceny, czy na poziomie normatywnym w sposób właściwy ustawodawca krajowy zagwarantował egzekwowanie uprawnień osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej w kolejowych przewozach pasażerskich. Istotne w tym zakresie będą więc przede wszystkim konkretne środki prawne, które przysługują Prezesowi UTK w celu weryfikacji przestrzegania wspomnianych regulacji oraz wymierzania sankcji podmiotom, które je naruszają.

Na gruncie u.t.k. można wskazać cztery zasadnicze środki nadzoru, o którym mowa w art. 13 ust. 1b u.t.k. Po pierwsze, wykonywanie kontroli podmiotów obowiązanych do przestrzegania praw pasażerów. Obejmuje ona m.in. możliwość wstępu do tych jednostek, żądania pisemnych i ustnych wyjaśnień, okazywania dokumentów, udzielania informacji oraz udostępniania wszelkich niezbędnych danych (art. 15 pkt 1–2 u.t.k.). Korzystanie ze wspomnianych uprawnień kontrolnych umożliwia Prezesowi UTK zapoznanie się z panującą u danego podmiotu, obowiązanego do przestrzegania praw pasażerów, rzeczywistą sytuacją w tym zakresie i stanowi podstawę do podejmowania przez ten organ dalszych działań

⁷ Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1717 ze zm.

nadzorczych. Po drugie, wydanie decyzji administracyjnej określającej zakres naruszenia praw pasażerów ustalonych w rozporządzeniu 1371/2007 i nakazującej jego usunięcie we wskazanym terminie (art. 13b ust. 1 u.t.k.). Środek ten ma charakter władczy i jest bezpośrednio nakierowany na przywrócenie stanu zgodności z prawem w zakresie uprawnień osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej. Za jego pomocą Prezes UTK może szczegółowo wskazać naruszenia przepisów rozporządzenia 1371/2007, których dopuścił się podmiot obowiązany do ich przestrzegania, oraz określić sposób, w jaki powinien on dostosować swoją działalność do wynikających z nich wymogów. Wykonanie rozstrzygnięcia tej decyzji przez jej adresata ma charakter obowiązkowy. Po trzecie, rozpatrywanie skarg pasażerów w sprawie naruszenia praw pasażerów w transporcie kolejowym, w tym dotyczących uprawnień osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej (art. 13 ust. 3c pkt 4 u.t.k.). Uznanie skargi za zasadne może skutkować określeniem w drodze decyzji zakresu naruszenia przepisów rozporządzenia 1371/2007 oraz wiążącego terminu ich usunięcia (art. 13b ust. 1 u.t.k.). Skarga umożliwia więc jednostce spowodowanie podjęcia przez Prezesa UTK działań zmierzających do ochrony przysługujących jej uprawnień, które wynikają z przepisów rozporządzenia 1371/2007. Po czwarte, Prezes UTK może nałożyć na podmiot obowiązany do przestrzegania praw osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej (prawa do przewozu, prawa do informacji, prawa dostępu, prawa do pomocy), za naruszenie którekolwiek z nich, karę pieniężną w wysokości do 2% jego rocznego przychodu osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym (art. 66 ust. 1 pkt 6, art. 66 ust. 2 u.t.k.). Kompetencja ta znajdzie zastosowanie przede wszystkim w przypadkach, w których podmiot obowiązany do przestrzegania praw pasażerów niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej w ruchu kolejowym, nie wykona skierowanych do niego uprzednio decyzji nakładających obowiązek usunięcia naruszeń przepisów z zakresu kolejnictwa. W tym więc sensie możliwość nakładania sankcji administracyjnych za naruszenia przepisów rozporządzenia 1371/2007 odnoszących się do wspomnianej grupy pasażerów stanowi – na poziomie normatywnym – podstawowy mechanizm zabezpieczenia ich skutecznej ochrony i decyduje o ich realnym wymiarze. Należy jednak zwrócić uwagę, że kluczowe znaczenie w tym zakresie ma praktyka działania Prezesa UTK. Wydaje się bowiem, że zapewnienie, za pomocą wskazanych środków nadzoru, efektywnej ochrony praw pasażerów niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej będzie możliwe jedynie w przypadku nadania przez wspomniany organ priorytetowego charakteru, przy wykonywaniu przysługujących mu uprawnień kontrolnych, tym aspektem działalności podmiotów świadczących kolejowe usługi pasażerskie, które wiążą się z omawianymi uprawnieniami. W innym przypadku możliwość nakładania w tym obszarze sankcji ad-

ministracyjnych stanie się czysto iluzoryczna, co będzie miało istotny wpływ na stan przestrzegania wspomnianych przepisów. Nie bez znaczenia jest także przyjęta przez Prezesa UTK polityka dotycząca wymierzania sankcji. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że przytoczony przepis – określając wysokość kary pieniężnej za naruszenie praw osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej – posługuje się jedynie wielkością maksymalną, pozostawiając tym samym wspomnianemu organowi szeroki zakres luzu decyzyjnego. Oznacza to w szczególności, że Prezes UTK jest każdorazowo uprawniony do ustalania wysokości sankcji administracyjnej za wspomnianego rodzaju naruszenia prawa, a w konsekwencji – że przyjęta przez niego polityka dotycząca ich wymierzania ma wpływ na stopień realizacji funkcji odstraszałającej tych środków i zagwarantowania realizacji chronionych nimi uprawnień. W tym kontekście należy więc postulować – biorąc w szczególności pod uwagę społeczne znaczenie praw omawianej grupy pasażerów – stosowanie możliwie wysokich kar pieniężnych, tak ażeby ich naruszanie nie stawało się bardziej opłacalne aniżeli niedostosowanie działalności w zakresie kolejowych usług pasażerskich do określonych nimi wymogów. Ma to szczególne znaczenie wobec regulacji art. 32 rozporządzenia 1371/2007, zgodnie z którym poszczególne państwa członkowskie mają obowiązek przewidzieć i stosować skuteczne, proporcjonalne i odstraszałające sankcje związane z naruszeniami jego przepisów.

8. Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę ogólnego zarysowania zagadnień związanych z regulacją praw osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej w ruchu kolejowym oraz modelu ich ochrony. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie mają unormowania zawarte w rozporządzeniu 1371/2007, które deklaruje cztery zasadnicze uprawnienia przysługujące tej kategorii pasażerów: prawo do przewozu, prawo do informacji, prawo do pomocy oraz prawo dostępu. Składają się one na nakierowaną na zapewnienie mobilności wszystkich jednostek na obszarze Unii Europejskiej zasadę powszechnego, niedyskryminacyjnego dostępu do usług pasażerskich w ruchu kolejowym. Zasada ta jednak – poza swoim oczywistym wymiarem społecznym – ma również aspekt ekonomiczny. Wprowadzenie rozbudowanej regulacji chroniącej prawa pasażerów, w tym w szczególności osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej, służy bowiem także poprawie atrakcyjności transportu kolejowego w stosunku do pozostałych kategorii transportu. Wynikającą z rozporządzenia 1371/2007 regulację praw pasażerów niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej uzupełnia zawarta w unormowaniach krajowych (u.t.k.) konstrukcja nadzoru nad przestrzeganiem tych uprawnień, w tym w szczególności

przypisana Prezesowi UTK kompetencja do nakładania sankcji administracyjnych w postaci kar pieniężnych w związku z naruszeniem wspomnianych praw. Podkreślić przy tym należy, że przyjęta przez wspomniany organ praktyka w tym zakresie ma dla realności omówionych uprawnień kluczowe znaczenie.

Poczyniona w niniejszym opracowaniu charakterystyka, biorąc pod uwagę w szczególności jego ograniczone ramy, nie jest siłą rzeczy wyczerpująca. Stanowi ona w istocie próbę sygnalizacji podstawowych zagadnień prawnych związanych z sytuacją pasażerów niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej w kolejowych usługach pasażerskich, a w konsekwencji – punkt wyjścia do dalszych badań w tym zakresie. Nie budzi bowiem wątpliwości, że – biorąc choćby pod uwagę społeczną doniosłość tej materii, praktyczne problemy z jej wdrożeniem oraz niewystarczające opracowanie tej problematyki w literaturze przedmiotu – powinny one być dalej prowadzone.

Streszczenie

Regulacja ochrony praw konsumentów w transporcie kolejowym jest stonkowo nową dziedziną Wspólnej Polityki Transportowej. W odniesieniu do transportu kolejowego zasadnicze znaczenie w tym zakresie mają unormowania zawarte w rozporządzeniu 1371/2007. Istotną częścią jego regulacji są normy odnoszące się do praw osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej w ruchu kolejowym. Deklarują one cztery zasadnicze uprawnienia przysługujące tej kategorii pasażerów: prawo do przewozu, prawo do informacji, prawo do pomocy oraz prawo dostępu. Składają się one na nakierowaną na zapewnienie mobilności wszystkich jednostek na obszarze Unii Europejskiej zasadę powszechnego, niedyskryminacyjnego dostępu do usług pasażerskich w ruchu kolejowym. Wynikającą z rozporządzenia 1371/2007 regulację praw pasażerów niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej uzupełnia zawarta w unormowaniach krajowych (u.t.k.) konstrukcja nadzoru nad przestrzeganiem tych uprawnień, w tym w szczególności przypisana Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego kompetencja do nakładania sankcji administracyjnych w postaci kar pieniężnych w związku z naruszeniem wspomnianych praw. Na poziomie normatywnym można więc przyjąć, że omówione uprawnienia zostały w sposób należyty zabezpieczone. Trzeba jednak wskazać, że kluczowa w tym zakresie jest praktyka działania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

Słowa kluczowe: transport kolejowy, ochrona konsumenta, osoby niepełnosprawne, osoby o ograniczonej sprawności ruchowej

Rights of disabled persons and persons with reduced mobility in rail traffic and their protection

Summary

Regulation of consumer rights protection in na railway transport is a relatively new field of the Common Transport Policy. In the area of rail transport the key importance has Regulation No 1371/2007. The essential part of it are rules concerning rights of disabled persons and persons with reduced mobility in railway traffic. These regulations declare four rights of mentioned group of passengers: right to transport, right to information, right to assistance and right to access. These rights can be treated as a part of the rule of non-discriminatory access to passenger services in railway transport. It is a basic rule of passenger rights regulation in European Union law. The provisions of Regulation No 1371/2007 that concerns rights of disabled persons and persons with reduced mobility in railway traffic are completed by consisted in the Polish act of railway transport regulations that create supervision on the activity of railway companies in the area of passenger rights. In this area especially important is a competence of the President of Rail Transport Office to impose administrative sanctions for infringement of mentioned rights. That's why it can be assumed that rights of disabled persons and persons with reduced mobility in rail traffic are properly secured, but it should also be noted that the key problem is the practice of executing them by the President of Rail Transport Office.

Key words: rail transport, consumer protection, disabled persons, persons with reduced mobility

Bibliografia

- Grzelakowski A. S., Matczak M., Przybyłowski A., *Polityka transportowa Unii Europejskiej oraz jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich*, Akademia Morska Gdynia, Gdynia 2008.
- Komisja Europejska, *Biała księga transportu w Unii Europejskiej: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Luksemburg 2011
- Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, pod red. A. Jurkowskiej, T. Skoczno, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

dr Przemysław Kowalik

Politechnika Lubelska

Zasady konstrukcji taryf w kolejowych przewozach pasażerskich jako przyczyna naruszenia interesów pasażerów

1. Wprowadzenie

Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym¹ (dalej: rozporządzenie 1371/2007) nakłada na przedsiębiorstwa kolejowe oraz sprzedawców biletów (w ramach informacji dostarczanych przed podróżą) obowiązek informowania o warunkach najniższych opłat za przewóz. Obowiązek ten nie jest ograniczony w żadnym zakresie, w tym w szczególności do informowania jedynie o najniższych cenach przejazdów realizowanych przy użyciu pojedynczego biletu wystawionego na daną trasę. Takie ograniczenie byłoby zresztą bezzasadne ze względu na fakt, iż wystawienie pojedynczego biletu na całą trasę może być niemożliwe z powodu obsługi tejże przez wielu przewoźników niehonorujących nawzajem swoich biletów. Nawet jednak obsługa relacji przez tylko jednego przewoźnika nie wyklucza sytuacji, w której warunkiem zapłacenia najniższej ceny za przewóz może być konieczność zakupu biletu na trasę dłuższą niż faktycznie przejechana lub zakupu wielu biletów na jej poszczególne fragmenty. W szczególności w tym drugim przypadku – najtańszych przejazdów realizowanych jako przejazdy „wielobiletowe” – pomimo pełnej jawności informacji o cenach przejazdów, znalezienie najtańszej kombinacji biletów może być zadaniem wymagającym niekiedy bardzo czasochłonnych analiz cenników i odległości między stacjami oraz obliczeń wykonywanych na podstawie tych danych. Przeprowadzone badania pokazały, że w obu wyżej wymienionych przypadkach polscy przewoźnicy kolejowi poprzez swoje internetowe systemy sprzedażowo-informacyjne nie informują o warunkach dotyczących najniższych cen przewozu. W szczególności ten brak informacji dotyczy najtańszych przejazdów reali-

¹ Dz. Urz. UE 2007 L 315/1.

zowanych jako przejazdy „wielobiletowe”. Z drugiej zaś strony poprawna optymalizacja kosztów przejazdów „wielobiletowych”, niezależnie od ewentualnych przyczyn jej braku (zaniedbanie bądź celowe działanie, mające na celu ochronę poziomu przychodów), może być dokonywana jedynie poprzez istotne rozszerzenie możliwości oprogramowania obsługującego informację taryfową oraz sprzedaż biletów.

Powyższe obserwacje upoważniają do stwierdzenia, iż skutkiem istniejących rozwiązań taryfowych przy jednoczesnym braku wsparcia informatycznego jest naruszenie interesów pasażerów poprzez oferowanie im przejazdów droższych niż najtańsze dostępne, w dodatku nawet bez zasugerowania możliwości samodzielnego znalezienia tańszych opcji. To naruszenie nie powinno być traktowane jako zjawisko marginalne, gdyż przeprowadzone dotychczas badania istniejących cenników pokazały, że w skali całego kraju „ukrywanie” przez przewoźników informacji o najtańszych dostępnych wariantach opłaty za przejazd może dotyczyć wielu tysięcy tras.

Istnieją dwa zasadnicze sposoby poprawy opisywanej sytuacji. Pierwszym jest rozbudowanie systemów sprzedaży o moduły optymalizacji kosztów, gwarantujące wybór najtańszego wariantu opłaty za przejazd. Drugim sposobem jest modyfikacja polityki cenowej przewoźników w taki sposób, aby przejechanie dowolnej relacji na obszarze działania przewoźnika wymagało zakupu pojedynczego biletu na daną relację.

Pierwszy sposób pociąga za sobą dodatkowe koszty związane z implementacją i bieżącą obsługą, ale przede wszystkim jest rozwiązaniem problemu, który jest w ogóle możliwy do uniknięcia. Dlatego też sposób drugi, polegający na oparciu polityki cenowej o dwa ściśle wyspecyfikowane założenia, jest rekomendowany jako tańsze oraz korzystniejsze wizerunkowo dla przewoźników podejście do kwestii informowania o cenach przejazdów oraz sprzedaży biletów kolejowych.

2. Zasady konstrukcji taryf przewozowych istotne z punktu widzenia pasażera

W pracy będą używane następujące pojęcia: taryfa, relacja, stacja, system taryfowy.

Taryfa oznacza funkcję opisującą zależność opłaty pobieranej przez przewoźnika za przewóz pasażera lub bagażu (ceny biletu) od początkowego i końcowego punktu podróży oraz od przebiegu trasy łączącej te punkty (ewentualnie również od takich innych czynników, jak na przykład uprawnienia do ulg przewozowych, termin zakupu biletu lub samej podróży, dostępność puli biletów o obniżonych cenach itd.). Innymi słowy jest to cennik opłat za przewóz.

Ze względu na tematykę niniejszej pracy, odnoszącą się pasażerskiego transportu kolejowego, początkowe, pośrednie i końcowe punkty podróży będą dalej nazywane *stacjami*² (w potocznym – jako synonim miejsca postojowego zamieszczonego w rozkładzie jazdy, a nie formalnym, związanym z zasadami prowadzenia ruchu kolejowego – znaczeniu tego słowa).

Trasa podróży jest określana jako *relacja*, czyli para: „stacja początkowa – stacja końcowa” z ewentualnym opisem punktów pośrednich (na przykład wykaz stacji pośrednich, sformułowanie „przejazd najkrótszą drogą” itd.) w przypadku istnienia tras alternatywnych. Z każdą relacją jest związana odległość pomiędzy stacjami, która jednakże nie musi być podstawą do naliczania opłat.

Podstawowa klasyfikacja taryf, bazująca na rozróżnieniu ze względu na metodę naliczania opłat za przejazd, wyróżnia:

- *taryfy dystansowe*, dla których cena biletu zależy niemalejąco od długości trasy przejazdu wyrażonej w jednostkach odległości;
- *taryfy relacyjne* definiowane poprzez podanie cen biletów dla poszczególnych relacji³;
- *taryfy strefowe* zdefiniowane poprzez zbiory stacji zwane strefami (opłata zależy od liczby przejechanych stref, w ramach czasu ważności biletu może być dozwolone wykonanie wielu przejazdów)⁴.

Przewoźnicy mogą stosować *systemy taryfowe* będące kombinacjami wyżej wymienionych metod naliczania opłat za przejazd. W szczególności może to oznaczać, że w danej relacji obowiązuje więcej niż jedna metoda naliczania – jedna taryfa i że za przejazd w tejże relacji mogą być pobierane różne opłaty. Pojedyncze taryfy wchodzące w skład systemu taryfowego są niekiedy przez przewoźników nazywane „ofertami”.

Poprawność konstrukcji taryf może być rozpatrywana zarówno z punktu widzenia przewoźnika, jak i pasażerów. Dla przewoźnika najważniejszym czynnikiem jest zapewnienie poziomu przychodów gwarantującego (wraz z ewentualnymi dotacjami pochodzącymi z funduszy publicznych, przychodami z reklam itd.) sprawne jego funkcjonowanie. Przedmiotem rozważań w niniejszej pracy są jednak przede wszystkim zasady konstrukcji taryf z punktu widzenia pasażerów. Dla pasażerów, poza nominalną wysokością opłat, poprawność konstrukcji taryf oznacza także wiele innych cech opisanych poniżej.

² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji (Dz.U. 2005 Nr 172, poz. 1444).

³ M. Müller-Hannemann, M. Schnee, *Paying Less for Train Connections with MOTIS*, 5th Workshop on Algorithmic Methods and Models for Optimization of Railways, Proceedings of Algorithmic Methods and Models for Optimization of Railways (ATMOS 2005), Palma de Mallorca, 2005.

⁴ H.W. Hamacher, A. Schöbel, *Design of Zone Tariff Systems in Public Transportation*, “Transportation, Berichte des Fraunhofer ITWM” 2001, No. 21.

Przede wszystkim, poprawnie skonstruowane taryfy powinny spełniać dwa założenia gwarantujące, że najtańszy przejazd w dowolnej relacji w obszarze obowiązywania danej taryfy odbywa się na podstawie pojedynczego biletu wystawionego na tę relację. Założenia te można sformalizować przy pomocy pojęć matematycznych następująco⁵:

- słaba niemalejąca monotoniczność: cena biletu jest niemalejącą (w szczególności rosnącą) funkcją odległości, tzn. dla dowolnej stacji C, położonej pomiędzy ustalonymi stacjami A oraz B, cena biletu z A do C ani z C do B nie jest większa niż cena biletu z A do B.
- subaddytywność: taryfa jest subaddytywna, jeżeli cena przejazdu na podstawie jednego biletu wystawionego na relację pomiędzy ustalonymi stacjami A oraz B nie może być większa niż suma cen biletów wystawionych na relacje z A do C_1 , z C_1 do C_2 , ..., z C_{m-1} do C_m oraz z C_m do B, gdzie $C_1, C_2, \dots, C_{m-1}, C_m$ są dowolnymi stacjami pośrednimi pomiędzy A a B.

Oba powyższe założenia umożliwiają jednoznaczne wyznaczenie minimalnej możliwej ceny przejazdu dla dowolnej relacji poprzez bezpośrednie zastosowanie funkcji opisującej taryfę. Oznacza to z „technicznego” punktu widzenia, że najtańszym możliwym przejazdem w dowolnej relacji jest przejazd na podstawie jednego biletu wystawionego właśnie na tę relację. W przypadku współwystępowania różnych taryf dla danej relacji znalezienie najtańszego wariantu przejazdu w teje relacji polega na zwykłym porównaniu cen biletów we wszystkich dostępnych taryfach.

Naruszenie któregośkolwiek z powyższych założeń może powodować, że wybór najtańszego wariantu przejazdu może nie być „oczywisty”. Naruszenie pierwszego założenia oznacza, iż najtańszy przejazd w przypadku przynajmniej jednej z dostępnych relacji jest możliwy wyłącznie na podstawie jednego biletu, ale wystawionego na relację dłuższą. W przypadku naruszenia założenia drugiego najtańszy przejazd jest możliwy wyłącznie na podstawie dwóch lub więcej biletów wystawionych na relacje krótsze, a tworzące łącznie relację, którą pasażer chce przejechać. Jeżeli powyższe naruszenia założeń konstrukcji taryf mają miejsce, to są możliwe następujące sytuacje związane z udzielaniem informacji taryfowych oraz sprzedażą biletów. Przewoźnik lub sprzedawca biletów może (a zgodnie z rozporządzeniem 1371/2007 wręcz powinien) sam zaproponować pasażerowi „nieoczywisty” tańszy bilet lub bilety. W przeciwnym przypadku to pasażer musi posiadać wiedzę na temat tańszego wariantu połączenia i sam podjąć działanie celem zakupu najtańszego biletu lub „zestawu” biletów. Uzyskanie tej wiedzy,

⁵ P. Kowalik, *Test braku subaddytywności dystansowych taryf przewozowych na przykładzie przewoźnika kolejowego Przewozy Regionalne sp. z o.o.*, [w:] *Wkład naukowców w rozwój polskiej nauki*, pod red. M. Drewniak, M. Woźniak, D. Becker-Pestki, Wydawnictwo Intellect, Waleńczów 2016, s. 134–145.

zwłaszcza w przypadku najtańszego przejazdu „wielobiletowego” (informacji, z jakich biletów musi się składać ich „zestaw”, aby przejazd był najtańszy), może być bardzo trudne. Oznacza to, że pasażer jest narażony na zapłacenie za przejazd opłaty wyższej niż faktycznie wynikająca z istniejącej taryfy (taryf) jedynie dlatego, iż warunki potrzebne do poniesienia najniższej opłaty są w mniejszym lub większym stopniu „zakamuflowane” poprzez zasady, według których skonstruowano rzeczoną taryfę (taryfy). Naruszenie założenia subaddytywności może nastąpić w ramach jednej, niepoprawnie skonstruowanej taryfy albo w relacjach położonych na „styku” obszarów obowiązywania różnych taryf jednego przewoźnika. W dalszej części pracy takie przypadki zostaną zilustrowane przykładami pochodzącymi z ofert polskich przewoźników pasażerskich.

Dwa założenia konstrukcji taryf omówione wyżej są najważniejsze ze względu na poprawność z punktu widzenia pasażerów, która wyraża się poprzez chronienie ich przed poniesieniem nadmiernych kosztów oraz wygodę zakupu biletów. Istnieją jednak także inne założenia, dzięki którym taryfy mogą być uznane jako skonstruowane poprawnie z punktu widzenia pasażera. Są to: słaba niemalejąca monotoniczność i subaddytywność dopłat za przejazd pociągiem wyższej klasy lub kategorii na części trasy⁶, niskie różnice w cenach dla niewielkich różnic odległości (brak „skoków cen”) czy też „okrągłe” ceny biletów usprawniające ich sprzedaż za gotówkę⁷. Te dodatkowe założenia zostały jednak pominięte w rozważaniach zawartych w niniejszej pracy, gdyż naruszenie jedynie pierwszego z nich, dotyczącego dopłat, może wpłynąć negatywnie (w sensie wysokości poniesionych kosztów), a ponadto występowanie tego naruszenia według stanu taryf polskich przewoźników kolejowych z maja 2016 roku jest znikome.

3. Zgodność taryf pasażerskich polskich przewoźników kolejowych z założeniami poprawnej konstrukcji taryf

Aby stwierdzić, czy naruszenia zasad konstrukcji taryf – potencjalnie prowadzące do podejmowania przez pasażerów niekorzystnych dla nich decyzji odnośnie zakupu biletów – są realnie występującym problemem, dokonano przeglądu taryf pasażerskich polskich przewoźników kolejowych pod kątem niespełniania założeń słabej monotoniczności oraz subaddytywności.

⁶ P. Kowalik, *O zasadach konstruowania taryf w pasażerskim transporcie kolejowym*, [w:] *Rola informatyki w naukach ekonomicznych i społecznych. Innowacje i implikacje interdyscyplinarne, Tom 2/2012*, pod red. Z.E. Zielińskiego, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej, Kielce 2012, s. 160–167.

⁷ P. Kowalik, *On a fair and convenient public transport tariff system*, [w:] *Process Control in Management*, pod red. T. Banka, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 95–107.

Dla potrzeb pracy zostały zbadane taryfy pasażerskie następujących przewoźników: Arriva RP (ARP), Koleje Dolnośląskie (KD), Koleje Małopolskie (KML), Koleje Mazowieckie (KM), Koleje Śląskie (KŚ), Koleje Wielkopolskie (KW), Łódzka Kolej Aglomeracyjna (ŁKA), PKP Intercity (PKP IC), PKP SKM w Trójmieście (PKP SKM), Przewozy Regionalne (PR).

Badania zostały wykonane według stanu na dzień 23.05.2016 r. Wykorzystane zostały cenniki opłat za przejazdy (standardowe oraz oferty specjalne) zamieszczone na stronach internetowych przewoźników, tabele rozkładu jazdy zawierające odległości między stacjami dostępne na stronach internetowych zarządcy infrastruktury PKP PLK oraz wcześniejsze prace autora.

Taryfy relacyjne naruszające zasady słabej niemalejącej monotoniczności są poprawnie obsługiwane przez systemy PKP IC („Bilet taniomiatowy”) oraz KŚ (Oferta specjalna „13”), gdyż są dostępne także w relacjach krótszych niż te wyznaczone przez stacje „skrajne”. Pewnym wariantem taryfy relacyjnej jest oferta „Bilet liniowy” w KŚ, która umożliwia wykonanie dowolnej liczby przejazdów w relacjach ograniczonych wyspecyfikowanymi parami stacji. Oferta ta jest również poprawnie obsługiwana przez system sprzedaży KŚ.

Relacje krótsze, choć opłacalne dla pasażera, nie są obsługiwane przez systemy PR („Połączenie w dobrej cenie”), KD („Dobry bilet”), ŁKA („Łódź Blżej Ciebie”), ARP („W dobrym czasie” Toruń – Chełmża i „Szybkim Torem” Grudziądz – Chełmża – Bydgoszcz). W systemie informacyjnym KM (internetowy system sprzedaży nie istnieje) tylko niektóre oferty specjalne, typu taryfy relacyjne, są obsługiwane poprawnie.

Systemy sprzedażowe czy informacyjne któregośkolwiek z przewoźników nie obsługują poprawnie taryf naruszających założenie subaddytywności (zarówno jako pojedynczych taryf niesubaddytywnych, jak i „styku” różnych taryf) w tym sensie, że nie proponują zakupu wielu biletów zamiast jednego, jeżeli miałyby to okazać się tańsze. Zakup najtańszej „kombinacji” wielu biletów jest możliwy jedynie poprzez samodzielne zaplanowanie „podziału” relacji w najkorzystniejszy sposób. Co więcej, sam zakup biletów w niektórych relacjach poprzez internetowy kanał sprzedaży nie zawsze jest możliwy ze względu na ograniczenia lub błędy serwisów internetowych. Z drugiej strony, wada serwisów internetowych niektórych przewoźników, polegająca na niemożności zakupu biletów na połączenia przesiadkowe, może się „przypadkowo” okazać korzystna, jeżeli wskutek braku subaddytywności taryfy zakup biletów na każdy pociąg oddzielnie będzie tańszy niż zakup jednego biletu, w „pełnej” relacji, w której pasażer chce podróżować.

Sprzedaż „kombinacji wielobiletowych” jako jedyny oferuje od 01.03.2016 r. niezależny sprzedawca Astarium sp. z o.o., prowadzący serwis KOLEO.pl. Jednakże oferowane przezeń „kombinacje” biletów nie zawsze są najtańsze.

Naruszenia słabej rosnącej monotoniczności w taryfach relacyjnych lub subaddytywności, czy to w ramach jednej taryfy, czy na „styku” różnych taryf jednego przewoźnika, z reguły wynikają prawdopodobnie głównie z nieumiejętnego zarządzania cenami. Udostępnienie wielu taryf dostępnych w wybranych relacjach ma na celu przede wszystkim pozyskanie pasażerów przez zwiększenie atrakcyjności cenowej podróży koleją. Taryfy te są jednak niejednokrotnie skonstruowane w sposób wskazujący na ignorowanie ich wpływu na całokształt systemu taryfowego przewoźnika. Niejako „efektem ubocznym” stosowanych ofert taryfowych są pojawiające się, niekiedy „nieoczywiste”, możliwości tańszego podróżowania (najtańszy przejazd przy użyciu biletu w relacji dłuższej niż faktycznie przejechana lub przy użyciu wielu biletów na poszczególne fragmenty relacji).

Przewoźnicy ze względu na ochronę swoich przychodów mogą nie być zainteresowani informowaniem pasażerów o pojawiających się jako opisany wyżej „efekt uboczny” możliwościach tańszego podróżowania. Niemniej jednak, poza ograniczeniami co do stacji wsiadania, zasadniczo nie ma możliwości, aby formalnie ograniczyć korzystanie z „efektów ubocznych” związanych z istniejącymi taryfami. Należy zatem przyjąć, iż „efekty uboczne” są integralnym elementem oferty przewoźników, a zatem przewoźnik lub sprzedawca biletów ma obowiązek podać pasażerowi informację, jaki(e) bilet(y) należy nabyć, aby opłata za przewóz była najniższa. Alternatywnie, może on zmienić swoje taryfy tak, aby omawiane „efekty uboczne” nie występowały.

4. Przykłady niedopełnienia obowiązku informowania o najtańszych przejazdach

Omówione wcześniej ogólne zasady konstrukcji taryf polskich przewoźników zostaną zilustrowane konkretnymi przykładami. Pokazują one, jak w praktyce wygląda niedopełnienie przez przewoźników obowiązków informowania o najtańszych warunkach przejazdów. Dane pochodzą z internetowych systemów sprzedaży przewoźników według stanu na dzień 23.05.2016 r. (za wyjątkiem ostatniego przykładu dotyczącego całego województwa lubelskiego według stanu na dzień 01.02.2014 r.). Wszystkie ceny odnoszą się do przejazdów jednego pasażera niekorzystającego z ulg ustawowych. Informacje o proponowanych pasażerom cenach biletów (oznaczone jako „info www”) pochodzą z następujących internetowych systemów sprzedaży: IPR – biletyregionalne.pl (PR), ILA – bilety-lodzkie.pl (ŁKA), e-IC – bilet.intercity.pl (PKP IC).

Przykłady niedopełnienia przez przewoźników obowiązków informowania o najtańszych warunkach przejazdów:

Przykład 1

– brak słabej niemalejącej monotoniczności (taryfa relacyjna)

Przewoźnik: PR

Relacja: Świdnik Miasto – Zawada, 97 km.

Info www: bilet jedynie w taryfie podstawowej za 19,80 PLN.

Najtańszy wariant przejazdu: zakup biletu w taryfie relacyjnej „Połączenie w dobrej cenie” (PwDC) Lublin – Zamość za 15 PLN.

Przykład 2

– brak subaddytywności (taryfa relacyjna, 2 bilety)

Przewoźnik: ŁKA

Relacja: Łask – Łowicz Główny, 92 km.

Info www: bilet jedynie w taryfie podstawowej w cenie 19,80 PLN.

Najtańszy wariant przejazdu: zakup 2 biletów w taryfie relacyjnej „Łódź Bliżej Ciebie” (ŁBC) za łącznie 17 PLN: Łask – Łódź za 8,00 PLN, Łódź – Łowicz za 9,00 PLN.

Uwaga:

Według rozkładu jazdy brak jest połączeń bezpośrednich – wymagana jest przesiadka na stacji Łódź Kaliska. Ze względu jednak na zasadę konstrukcji taryfy „Łódź Bliżej Ciebie” (cena relacyjna obowiązuje dla wszystkich relacji pomiędzy stacjami zlokalizowanymi w miejscowościach końcowych) przesiadka mogłaby się odbyć na dowolnej stacji w Łodzi. Gdyby w rozkładzie jazdy pojawił się pociąg bezpośredni jadący z Łaska do Łowicza Głównego, wówczas również najtańszy przejazd, mimo braku przesiadki, byłby możliwy przy wykorzystaniu nie jednego biletu w taryfie podstawowej, ale 2 wyżej wymienionych biletów.

Przykład 3

– brak subaddytywności („styk” 2 taryf subaddytywnych)

Przewoźnik: PR

Relacja: Rejowiec – Parczew, 107 km.

Info www: bilet jedynie w taryfie podstawowej w cenie 22,00 PLN.

Najtańszy wariant przejazdu: zakup 2 biletów za łącznie 19,50 PLN: Rejowiec – Lublin Północny – taryfa podstawowa za 13,50 PLN, Lublin Północny – Parczew – taryfa „Bilet lubartowski” za 6,00 PLN.

Przykład 4

– brak subaddytywności („styk” 2 taryf niesubaddytywnych)⁸

Przewoźnik: PR

Relacja: Skarżysko-Kamienna – Sędziszów – Katowice, 216 km.

Info *www*: bilet jedynie w taryfie podstawowej w cenie 31,20 PLN.

Najtańszy wariant przejazdu: zakup 5 biletów za łącznie 25,10 PLN, w tym 2 w taryfie „Bilet świętokrzyski” Skarżysko-Kamienna – Kielce Białogon za 5,50 PLN i Kielce Białogon – Sędziszów za 6,20 PLN oraz 3 w ofercie „Bilet olkuski” Sędziszów – Wolbrom za 4,60 PLN, Wolbrom – Bukowno Przymiarki za 4,40 PLN i Bukowno Przymiarki – Katowice za 4,40 PLN.

Uwaga:

Podróż taka, jak opisana powyżej, mogłaby zostać zrealizowana przy wykorzystaniu 2 pociągów Regio, zatrzymujących się na wszystkich stacjach (rozkład z 23.05.2016 r.):

Skarżysko-Kamienna odj. 13:38	Kielce	przyj. 14:21	
Kielce	odj. 14:35	Katowice	przyj. 18:25

Jak widać, stacje „stykowe”, tzn. te do i od których kupowane są poszczególne bilety (Kielce Białogon, Sędziszów, Wolbrom oraz Bukowno Przymiarki), nie mają związku ze stacją przesiadania (Kielce). Gdy zamiast powyższych dwóch pociągów jechał jeden pociąg bezpośredni lub też przesiadka miała miejsce na dowolnej innej stacji, najtańszy „zestaw” biletów, jakie należało by zakupić, nie uległby zmianie.

Przykład 5

– brak subaddytywności („styk” 2 ofert oddzielnie subaddytywnych)

Przewoźnik: PKP IC

Relacja: Lublin – Rzeszów Gł. – Przeworsk, 237 km (pociąg TLK).

Info *www*: bilet jedynie w taryfie podstawowej w cenie 37,80 PLN do 54,00 PLN (ze zniżką z oferty „Wcześniej Taniej” 30%, 20%, 10% lub bez zniżki w zależności od terminu zakupu, informacja o cenie i zakup biletu dostępne tylko dla pociągów bezpośrednich).

Najtańszy wariant przejazdu: przy terminie zakupu 15 do 30 dni przed wyjazdem 1 bilet Lublin – Rzeszów Gł. – Przeworsk w ofercie „Wcześniej Taniej” ze zniżką 30% za 37,80 PLN; przy terminie zakupu krótszym niż 15 dni przez wyjazdem zakup 2 biletów za łącznie 39,90 PLN: Lublin – Rzeszów Gł.

⁸ P. Kowalik, *Test braku subaddytywności...; tejsze, Błędy w konstrukcji oferty specjalnej „Bilet olkuski” przewoźnika kolejowego Przewozy Regionalne sp. z o.o., [w:] Badania i rozwój naukowców w Polsce*, pod red. M. Olkiewicza, M. Drewniak, D. Bartochowskiej, Wydawnictwo Intellect, Waleńców 2016, s. 88–99.

taryfa relacyjna „Bilet taniomiatowy” za 29,90 PLN; Rzeszów Gł. – Łańcut taryfa relacyjna „Bilet taniomiatowy” za 10,00 PLN).

Uwaga:

Serwis e-IC (według stanu na dzień 23.05.2016 r.) nie sprzedaje biletów na połączenia przesiadkowe. W przypadku konieczności przesiadki niezbędny staje się zakup oddzielnego biletu na każdy pociąg, którym odbędzie się podróż. Ponieważ podstawowa taryfa kilometrowa dla pociągów TLK i IC jest subaddytywna, więc suma cen biletów na poszczególne fragmenty trasy będzie z reguły większa niż cena jednego biletu bezpośredniego. Tymczasem w rozważanym tu przypadku, gdy z rozkładu jazdy wynika konieczność przesiadki w Rzeszowie, wymuszony przez brak obsługi przesiadek w systemie e-IC zakup biletów, oddzielnie w relacjach Lublin – Rzeszów Gł. oraz Rzeszów Gł. – Przeworsk w terminie do 14 dni przed wyjazdem, okazuje się być niejako „przypadkowo” tańszy niż zakup biletu w pełnej relacji. Niestety przy połączeniach bezpośrednich ewentualność tańszego zakupu 2 oddzielnych biletów jest „zakamuflowana”, a nie „podpowiadana” przez system.

Przykład 6

– brak subaddytywności (taryfa relacyjna oraz kilometrowa subaddytywna, 2 bilety, częściowe wykorzystanie biletu w taryfie relacyjnej z powodu braku słabej niemalejącej monotoniczności).

Przewoźnik: PR

Relacja: Zakopane – Spytkowice, 155 km.

Info *www*: bilet jedynie w taryfie podstawowej w cenie w cenie 25,50 PLN. Najtańszy wariant przejazdu: zakup 2 biletów za łącznie 17,00 PLN: Zakopane – Kraków taryfa relacyjna (PwDC) za 14,00 PLN, bilet wykorzystany jedynie na odcinku Zakopane – Skawina; Skawina – Spytkowice taryfa „Tani bilet” za 3,00 PLN.

Przykład 7

– niepoprawna informacja o cenach biletów na pociągi Regio w województwie lubelskim⁹.

Ten przykład, w przeciwieństwie do poprzednich, nie dotyczy pojedynczej relacji, ale wszystkich relacji obsługiwanych przez PR pociągami Regio w województwie lubelskim według stanu na dzień 01.02.2014 r.

Badanie dotyczyło 7875 relacji łączących 126 stacji. Poza taryfą podstawową były dostępne następujące oferty dla 305 relacji, w tym:

⁹ P. Kowalik, *Analiza promocyjnych taryf przewozowych w regionalnym kolejowym ruchu pasażerskim w województwie lubelskim*, [w:] *Region i edukacja a procesy rozwojowe*, pod red., E. Bojar, T. Żmindy, J. Bisa, Politechnika Lubelska, Lublin 2014, s. 48–59.

- 134 relacje łączące 33 stacje w ofercie relacyjnej PwDC;
- 171 relacji łączących 19 stacji w ofercie „Bilet Lubartowski”, przy czym dla 4 stacji w Lublinie były dostępne obie oferty.

Co do zasady, system I-PR nie pokazywał najniższej ceny, jeżeli oznaczałoby to zakup biletu PwDC w relacji nieobejmującej stacji położonej w choćby jednej z miejscowości końcowych lub zakup więcej niż 1 biletu. Dotyczyło to w sumie 3 000 relacji, w tym:

- 353 relacji PwDC krótszych niż zdefiniowane w ofercie;
- 1905 relacji, dla których najtańszy jest przejazd z 2 biletami;
- 727 relacji, dla których najtańszy jest przejazd z 3 biletami;
- 15 relacji, dla których najtańszy jest przejazd z 4 biletami.

Najniższy koszt przejazdu przy wykorzystaniu jednego biletu wystawionego na relację, w której faktycznie miała się odbyć podróż, był osiągnięty dla 4875 relacji, w tym:

- 4570 relacji w taryfie podstawowej;
- 171 relacji w ofercie „Bilet Lubartowski”;
- 134 relacji w ofercie PwDC.

Nawet jednak w tym ostatnim przypadku system I-PR zawodził, ponieważ nie informował o cenie, a zatem oczywiście także nie sprzedawał biletów w ofercie PwDC, jeżeli miałyby być one wystawione na przejazd z przesiadką. Ten ostatni problem nie został w pełni rozwiązany przynajmniej do dnia 23.05.2016 r., jednakże nie jest on związany z konstrukcją taryfy, tylko z błędnym wprowadzeniem danych do systemu sprzedaży.

5. Propozycje zmian w zasadach konstrukcji taryf

Udostępnienie informacji o najniższej dostępnej cenie przejazdu dla wszystkich relacji jest możliwe, ponieważ dla każdej relacji istnieje skończona liczba wariantów zakupu biletów, więc musi istnieć i wariant najtańszy (potencjalnie więcej niż jeden). Należy zaznaczyć, że w przypadku taryf o charakterze kontyngentowym (limitowana liczba biletów w danej cenie) lub też taryf dynamicznych o cenach zmieniających się w okresie przedsprzedaży zależnie od popytu musi być poczynione zastrzeżenie, iż nie są ceny gwarantowane do chwili zaakceptowania zakupu.

Jeżeli istniejące taryfy mają zostać niezmienione, to zagwarantowanie minimalnego kosztu przejazdu w dowolnej relacji pociąga za sobą konieczność rozszerzenia systemów informacyjno-sprzedażowych o możliwość pełnej optymalizacji cen. Rozszerzenie to może być wykonane albo w wersji online (każde zapytanie o cenę przejazdu może, jeśli istnieje taka potrzeba, wywołać moduł wykonujący optymalizację dla danej relacji) albo offline (baza danych minimalnych kosztów

przejazdu dla wszystkich relacji jest przygotowana wcześniej, a zapytanie o cenę wyszukuje gotowe dane dla konkretnej relacji). Optymalizacja w wersji online może potencjalnie powodować spowolnienie pracy systemu lub konieczność kosztownego podniesienia jego wydajności. Ponadto, optymalizacja taka staje się niedostępna w przypadku problemów z łącznością pomiędzy systemem informatycznym przewoźnika a punktem sprzedaży (kasą, automatem biletowym, terminalem konдукtorskim). Natomiast w przypadku optymalizacji kosztów w wersji offline każda zmiana taryfy wymaga przeliczenia na nowo kosztów dla wszystkich relacji obejmujących stacje, których ta zmiana dotyczy. Przeliczenie takie może być czasochłonne ze względu na potencjalnie bardzo wielki wpływ nawet pozornie nieznacznej zmiany taryfowej. Podany w poprzedniej części przykład 7 ilustruje, jak wprowadzenie specjalnej oferty, obejmującej stosunkowo niewielką liczbę relacji, może wpłynąć na koszty najtańszego przejazdu dla znacznie (w rozważanym przypadku niemal dziesięciokrotnie) większej liczby innych relacji.

O ile internetowe systemy sprzedaży czy automaty biletowe są w Polsce zasadniczo ograniczone do pojedynczych przewoźników, to sprzedaż w kasach biletowych może obejmować wielu przewoźników. Oznacza to, że przewoźnicy musieliby udostępniać sobie nawzajem informacje umożliwiające wystawianie najtańszych biletów bądź ich kombinacji, co może się odbywać poprzez bezpośrednie połączenie systemów sprzedaży lub dublowanie danych. Niezależnie od wyboru sposobu zapewnienia informacji o warunkach sprzedaży najtańszych biletów, na poziomie „technicznym” byłoby to i tak rozwiązywanie przejściowe, ponieważ rozporządzenie 1371/2007 w art. 10 nakłada obowiązek stworzenia „komputerowego systemu informacji i rezerwacji w transporcie kolejowym” (KSIRTK). KSIRTK ma służyć przedsiębiorstwom kolejowym i sprzedawcom biletów do dostarczania informacji oraz wystawiania biletów, o których mowa w powyższym rozporządzeniu. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 listopada 2014 r.¹⁰ obowiązek ten został w Polsce odroczony do dnia 03.12.2019 roku. Według definicji KSIRTK, zawartej w art. 3 ust. 14 rozporządzenia 1371/2007, musi on dostarczać informacje o: rozkładach jazdy połączeń pasażerskich; dostępności miejsc w połączeniach pasażerskich; opłatach i warunkach specjalnych; dostępności pociągów dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej; urządzeniach do dokonywania rezerwacji lub wystawiania biletów lub biletów bezpośrednich w zakresie, w jakim część lub wszystkie te urządzenia są udostępniane użytkownikom. Działanie KSIRTK w zakresie dostarczania informacji o opłatach w połączeniu z obowiązkiem in-

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. 2014, poz. 1680).

formowania o warunkach najniższych opłat za przewóz oznacza, że system ten powinien zapewniać optymalizację cen przejazdów dla wszystkich przewoźników, z uwzględnieniem wszystkich stosowanych przez nich taryf oraz ewentualnym honorowaniem przez jednego przewoźnika biletów innego. W szczególności KSIRTK powinien być w stanie dostarczyć informację o najniższej cenie oraz umożliwić sprzedaż niezależnie od tego, jak wiele biletów każdego z przewoźników jest wymaganych. Konieczność wydania wielu biletów na pojedynczy przejazd może być nie do uniknięcia, jeżeli wynika to z faktu podróży pociągami różnych przewoźników, niehonorujących nawzajem swoich biletów. Nie ma jednak żadnego racjonalnego uzasadnienia dla stosowania taryf wymagających, dla odbycia przejazdu w najniższej cenie pociągami jednego przewoźnika, zakupu więcej niż jednego biletu. Nawet jeżeli system informacyjno-sprzedażowy (któryś z istniejących, odpowiednio zmodernizowany czy też przyszły KSIRTK) będzie wystarczająco wydajny, aby efektywnie obsługiwać optymalizację cen przejazdu, to samo wydawanie wielu biletów w celu minimalizacji kosztów nie ma właściwie żadnych zalet poza minimalnym kosztem przejazdu dla pasażera. W szczególności wydanie wielu biletów, zamiast jednego w postaci drukowanej (w kasie, w automacie biletowym czy też jako wydruk dokonany po zakupie przez Internet), wydłuża czas obsługi oraz podnosi koszty wydawania biletów. Ponadto, minimalizacja kosztu przejazdu zrealizowana w powyższy sposób w ramach istniejących taryf może następować w oderwaniu od sposobu realizacji podróży. Dokładniej – mogą występować takie sytuacje, jak podana w przykładzie 4, gdzie minimalizacja kosztu przejazdu dla podróży bez przesiadek wymaga zakupu więcej niż jednego biletu lub gdy w przypadku podróży z przesiadkami relacje, na które zakupiono bilety, nie pokrywają się ze stacjami przesiadkowymi. Z powyższych powodów optymalizacja kosztów jest w znacznym stopniu niezależna od wyszukiwania połączeń w rozkładzie jazdy, co powoduje, że musi być ona wykonana po znalezieniu połączenia. Aspekt dostarczania informacji o najniższych kosztach przejazdu jest istotny także ze względu na wytyczne interpretacyjne do rozporządzenia 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym¹¹. Mówią one o obowiązku dostarczania pasażerom informacji określonych w art. 8 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007, niezależnie od wdrożenia KSIRTK oraz poprzez wszystkie dostępne kanały sprzedaży, z uwzględnieniem ofert dostępnych tylko w niektórych kana-

¹¹ Komunikat Komisji Europejskiej, *Wytyczne interpretacyjne do rozporządzenia 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym*, C(2015) 4089 final. z 3.07.2015 r., dostęp online: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/news/doc/2015-07-03-strict-enforcement-pax-rights/guidelines_pl.pdf (20 maja 2016 r.).

łach¹². Wyżej wymienione wytyczne Komisji stanowią dodatkowy argument, iż informowanie o najtańszych przejazdach „wielobiletowych”, jako spełniających „warunki najniższych opłat za przewóz”, jest już obecnie obowiązkiem przewoźników i sprzedawców biletów, niezależnie od tego, jakie wsparcie zapewniają ich systemy informatyczne.

Alternatywą dla taryf wymagających optymalizacji w opisanym wyżej sensie w celu minimalizacji kosztów przewozu powinno stać się stosowanie przez przewoźników taryf spełniających warunki słabej niemalejącej monotoniczności oraz subaddytywności, czyli pozwalające na odbycie najtańszego przejazdu przy użyciu jednego biletu. Korzyścią z powyższego faktu dla pasażerów, ale i dla przewoźników oraz sprzedawców biletów będzie oprogramowanie systemów informacyjno-sprzedażowych (z możliwym pozostaniem przy obecnych systemach u niektórych przewoźników), uproszczenie procesu informowania o cenach przejazdów oraz samej sprzedaży przy zachowaniu kryterium najniższej ceny przejazdu.

Naturalną konsekwencją powyższych propozycji jest wdrożenie korekt do istniejących taryf. Jest to stosunkowo proste w przypadku słabej niemalejącej monotoniczności i taryf relacyjnych – należy po prostu skorygować ich definicje poprzez dodanie relacji łączących wszystkie pary stacji położone wewnątrz odcinka zdefiniowanego przez stacje (lub miejscowości) końcowe. Znacznie bardziej skomplikowanym zagadnieniem jest „pozbycie się” braku subaddytywności, gdyż dotyczy nie tylko taryf, które same w sobie nie są subaddytywne, ale także relacji zawierających w sobie stacje „stykowe”, tzn. takie, gdzie występują granice obowiązywania różnych taryf, w tym również subaddytywnych (por. przykład 3). W tym przypadku konieczne może być opracowanie na nowo całego systemu taryfowego, gdyż proste zastąpienie najniższych cen połączeń „wielobiletowych” cenami pojedynczych biletów, w tych relacjach, dla których najtańsze przejazdy są przejazdami „wielobiletowymi”, może doprowadzić do powstania bardzo skomplikowanej i nieprzejrzystej taryfy relacyjnej.

Jeżeli przewoźnicy nie chcieliby korygować taryf ani wdrażać łatwego dostępu do pełnej informacji o najtańszych przejazdach dla istniejących taryf, należałoby rozważyć wymuszenie na drodze prawnej zasad konstruowania taryf spełniających warunki słabej niemalejącej monotoniczności oraz subaddytywności.

Ujmując generalnie rozpatrywany problem, pożądaną sytuacją byłoby, gdyby konieczność zakupu wielu biletów była ograniczona jedynie do tych podróży, w których przesiadki wiążą się ze zmianą przewoźnika. Na tym etapie rozważań należy wspomnieć o pomysłe ewentualnego wprowadzenia tzw. wspólnego bile-

¹² K. Kłosowski, *Wytyczne interpretacyjne Komisji Europejskiej do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – klasyfikacja czy pogłębienie wątpliwości?*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2(5).

tu, czyli taryfy dla biletów honorowanych przez wszystkich przewoźników. Oczywiście taryfa taka powinna spełniać warunki słabej niemalejącej monotoniczności oraz subaddytywności, co pozwoliłoby na przejazd dowolnej relacji w kraju w najniższej możliwej cenie wynikającej z jej zastosowania na podstawie jednego biletu. Trudno byłoby jednak oczekiwać, że bezwarunkowo nie będzie ona droższa niż zakup oddzielnych biletów u dwóch lub więcej przewoźników. Musiałaby bowiem ona „zawierać” w sobie wszelkie oferty wszystkich przewoźników, łącznie z biletami „kontyngentowymi”, co czyniłoby ją praktycznie niemożliwą do konstruowania.

Na zakończenie tej części należy jeszcze wspomnieć, iż dokonanie dokładnej minimalizacji kosztów przejazdu jest w zasadzie możliwe jedynie dla przejazdów jednorazowych lub powrotnych o ściśle ustalonych punktach początkowym i końcowym oraz dacie i godzinie przejazdu, a w dodatku z zastrzeżeniami odnośnie taryf kontyngentowych czy dynamicznych. W niektórych przypadkach może być opłacalne użycie biletów wieloprzejazdowych (strefowych, dziennych, weekendowych, tygodniowych itp.), gdyż pozwalają one w pewnym zakresie na zmianę decyzji o terminie podróży bądź jej przedłużeniu bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Jednakże czynnik niepewności co do decyzji pasażera nie może być w wiarygodny sposób ujęty przez jakikolwiek system informacyjny. Możliwe jest jedynie zaproponowanie na przykład wieloprzejazdowego biletu typu weekendowego, jeżeli planowana podróż stacja początkowa – stacja końcowa (ewentualnie także powrotna), zrealizowana z wykorzystaniem najtańszych dostępnych biletów jednorazowych, jest droższa niż użycie weekendowego biletu wieloprzejazdowego.

6. Podsumowanie

Badania przeprowadzone nad taryfami stosowanymi w przewozach pasażerskich przez polskich przewoźników kolejowych pokazały, iż sposób, w jaki te taryfy zostały skonstruowane może prowadzić do naruszenia interesów pasażerów poprzez utrudnienie dostępu do informacji o najniższym możliwym koszcie przejazdu. Dostęp ten może być szczególnie utrudniony w przypadkach, gdy najtańszy przejazd wymaga zakupu więcej niż jednego biletu. W takim przypadku sama jawność wszystkich informacji taryfowych może w praktyce nie wystarczyć do znalezienia najlepszego wariantu zakupu biletów, ponieważ w wyżej wymienionym celu konieczne może być wykonanie obliczeń bardzo czasochłonnych dla pasażera. Ze względu na wymogi rozporządzenia 1371/2007 wykonywanie tych obliczeń powinno być zaimplementowane w systemach sprzedażowo-informacyjnych przewoźników, a docelowo w przyszłym komputerowym systemie informacji i rezerwacji w transporcie kolejowym (KSIRTK). Wyniki takiej optymalizacji

kosztów powinny być dostępne we wszystkich kanałach sprzedaży i informacji każdego z przewoźników, a także udostępnione zewnętrznym sprzedawcom biletów. Jako alternatywę zaproponowane zostało wprowadzenie reguły konstruowania taryf, którą można określić jako „najtańszy bilet = jeden bilet”, a dokładniej „najtańszy przejazd w danej relacji jest możliwy do zrealizowania przy pomocy pojedynczego biletu wystawionego na tę relację” (co w języku matematyki można określić jako spełnienie założeń słabej niemalejącej monotoniczności oraz subaddytywności taryf). Konstruowanie taryf zgodnie z powyższymi założeniami pozwoli na uproszczenie procesów informowania o kosztach oraz sprzedaży biletów od strony informatycznej oraz powinno przynieść korzyści finansowe i wizerunkowe przewoźnikom kolejowym.

Zaprezentowane w niniejszej pracy rozważania w pewnym zakresie mogą mieć również zastosowanie do dalekobieżnych przewozów autobusowych, jak również do systemów transportu miejskiego lub aglomeracyjnego obsługiwanych różnymi środkami transportu.

Streszczenie

Rozporządzenie 1371/2007 obliguje przedsiębiorstwa kolejowe (przewoźników) lub sprzedawców biletów do dostarczenia przed podróżą informacji dotyczących m.in. warunków najniższych opłat za przewóz. Badania pokazały, że polscy przewoźnicy nie spełniają tego obowiązku. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest fakt, iż niektóre taryfy są skonstruowane z naruszeniem zasady „najtańszy przejazd w danej relacji jest dostępny przy wykorzystaniu pojedynczego biletu wystawionego na tę relację”. Może to skutkować koniecznością zakupu (zamiast pojedynczego biletu) wielu biletów na podrelacje niektórych relacji celem zapłacenia jak najmniej, podczas gdy przewoźnicy nie informują o najtańszych przejazdach „wielobiletowych”. Problem niedostatecznej informacji może być rozwiązany albo przez aktualizację systemów informacyjnych przewoźników albo przebudowę taryf zgodnie z wyżej wymienioną regułą. Drugie rozwiązanie jest rekomendowane jako korzystniejsze zarówno dla przewoźników jak i pasażerów.

Słowa kluczowe: prawa pasażerów w ruchu kolejowym, informacje dostarczane przed podróżą, taryfy kolejowe, słaba niemalejąca monotoniczność, subaddytywność

Rules of fare construction in railway passenger transportation as a reason of violating passengers' interests

Summary

Regulation (EC) No 1371/2007 obliges railway undertakings or by ticket vendors to provide pre-journey information about conditions for the lowest fares. Investigations showed that Polish railway undertakings do not fulfil that obligation. One of reasons is that some fare systems are constructed violating the rule “the cheapest fare for any route is available with a single ticket issued for that route”. It may result in necessity of buying (instead of a single ticket) many tickets for subroutes of some routes in order to pay the lowest fare possible whereas railway undertakings provide no information about the cheapest “multi-ticket” journeys. The problem of insufficient information can be solved either by updating information systems of railway undertakings or rearranging fares to comply with the rule stated above. The latter solution is recommended as more advantageous for both railway undertakings and passengers.

Key words: rail passengers' rights, pre-journey information, railway fares, weak non-decreasing monotonicity, subadditivity,

Bibliografia

- Hamacher H. W., Schöbel A., *Design of Zone Tariff Systems in Public Transportation*, “Berichte des Fraunhofer ITWM” 2001, No. 21.
- Kłosowski K., *Wytyczne interpretacyjne Komisji Europejskiej do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym –klastyfikacja czy pogłębienie wątpliwości?*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2(5).
- Kowalik P., *Analiza promocyjnych taryf przewozowych w regionalnym kolejowym ruchu pasażerskim w województwie lubelskim*, [w:] *Region i edukacja a procesy rozwojowe*, pod red. E. Bojar, T. Żminda, J. Bisa, Politechnika Lubelska, Lublin 2014.
- Kowalik P. *Błędy w konstrukcji oferty specjalnej „Bilet olkuski” przewoźnika kolejowego Przewozy Regionalne sp. z o.o.*, [w:] *Badania i rozwój naukowców w Polsce*, pod red. M. Olkiewicza, M. Drewniak, D. Bartochowskiej, Wydawnictwo Intellect, Waleńców 2016.
- Kowalik P., *O zasadach konstruowania taryf w pasażerskim transporcie kolejowym*, [w:] *Rola informatyki w naukach ekonomicznych i społecznych. Innowacje i implikacje interdyscyplinarne, Tom 2/2012*, pod red. Z. E. Zielińskiego, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej, Kielce 2012.

- Kowalik P., *On a fair and convenient public transport tariff system*, [w:] *Process Control in Management*, pod red. T. Banka, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Kowalik P., *Test braku subaddytywności dystansowych taryf przewozowych na przykładzie przewoźnika kolejowego Przewozy Regionalne sp. z o.o.*, [w:] *Wkład naukowców w rozwój polskiej nauki*, pod red. M. Drewniak, M. Woźniak, D. Becker-Pestki, Wydawnictwo Intellect, Wałeczków 2016.
- Müller-Hannemann M., Schnee M., *Paying Less for Train Connections with MOTIS*, 5th Workshop on Algorithmic Methods and Models for Optimization of Railways. Proceedings of Algorithmic Methods and Models for Optimization of Railways (ATMOS 2005), Palma de Mallorca, 2005.

Część IV
TRANSPORT KOLEJOWY
– WYBRANE ZAGADNIENIA
ADMINISTRACYJNOPRAWNE
I EKONOMICZNE

mgr Aleksandra Bogusz

Uniwersytet Łódzki

Zrównoważony transport kolejowy w prawie Unii Europejskiej: wymiar środowiskowy

1. Wprowadzenie

Od wielu już lat jednym z priorytetów Unii Europejskiej jest rozwój gospodarczy ukierunkowany na podniesienie jej konkurencyjności i wzmocnienie pozycji ekonomicznej na rynku globalnym. Kluczowym elementem osiągnięcia tego celu jest innowacyjny transport, który umożliwia zarówno swobodny przepływ towarów, jak i sprawne przemieszczanie się pasażerów. Ponadto, ten sektor gospodarki sam w sobie stanowi istotny mechanizm wzrostu ekonomicznego, zapewniając ponad 11 mln miejsc pracy i wytwarzając 4,8% wartości dodanej brutto¹. Jednakże, wraz ze zwiększeniem w ostatnich latach roli koncepcji zrównoważonego rozwoju, aktualna polityka Unii Europejskiej w zakresie gospodarki (w tym transportu) kształtuje się w znacznie szerszej perspektywie niż indeksy ekonomiczne, uwzględniając również aspekty społeczne i środowiskowe.

Przyjęty w marcu 2010 r. komunikat Komisji Europejskiej *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*² wyznacza bieżącą unijną politykę rozwoju społeczno-ekonomicznego. Jako jeden z trzech priorytetów ustanowiono zrównoważony rozwój, który ma być osiągnięty poprzez wyraźne ukierunkowanie na gospodarkę niskoemisyjną. Ponadto, realizacja celów, wyznaczonych w strategii *Europa 2020*, w zakresie zmian klimatu w znacznej mierze zależy od podjęcia stosownych działań w sektorze transportu, który odpowiada za jedną czwartą gazów

¹ Dane Komisji Europejskiej zamieszczone na stornie internetowej, dostęp online: https://europa.eu/european-union/topics/transport_pl (6 października 2016 r.).

² Komunikat Komisji Europejskiej, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020, wersja ostateczna, dostęp online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:em0028&from=PL> (6 października 2016 r.).

cieplarnianych emitowanych w Europie³. Tak przyjęte założenia, a także trwałe wpisanie koncepcji zrównoważonego rozwoju w katalog wartości Unii Europejskiej, prowadzą do powstawania coraz liczniejszych instrumentów prawnych, wymuszających uwzględnienie aspektów ochrony środowiska w unijnej polityce transportowej.

Szczególne miejsce w bieżącej strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej zajmują zagadnienia związane z koleją, uznawaną za najbardziej przyjazny środowisku środek transportu. Regulacja tego sektora odgrywa coraz istotniejszą rolę zarówno w polityce gospodarczej, jak i środowiskowej. Istniejące instrumenty prawne z jednej strony mają na celu maksymalizację właściwości transportu kolejowego w zakresie walki ze zmianami klimatu, a z drugiej – minimalizację zagrożeń dla środowiska naturalnego, przy jednoczesnym braku ograniczania mobilności zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju.

2. Globalna koncepcja zrównoważonego rozwoju

Koncepcja zrównoważonego rozwoju stopniowo nabierała coraz większego znaczenia w świadomości społecznej od lat 70-tych XX wieku. W 1972 r. w Sztokholmie odbyła się Konferencja *Mamy tylko jedną Ziemię*, podczas której zaakcentowano konieczność kompatybilnej realizacji celów wzrostu gospodarczego i ochrony środowiska⁴. Uchwalona wówczas Deklaracja Narodów Zjednoczonych w Sprawie Naturalnego Środowiska Człowieka zawiera 26 zasad regulujących korzystanie ze środowiska naturalnego. Jednakże z Konferencją Sztokholmską wiążą się pewne kontrowersje, szczególnie ważne dla kształtowania się koncepcji zrównoważonego rozwoju. Kraje tzw. biednego Południa stanowczo sprzeciwiały się nadrzędności zasad ochrony przyrody (postulowanym przez państwa rozwinięte) nad ich prawem do rozwoju. Swoją postawę argumentowały koniecznością ponoszenia nadmiernych kosztów w sytuacji, gdy ich priorytety stanowiła walka z ubóstwem i przeludnieniem⁵.

Takie dwubiegowe podejście do kwestii ochrony środowiska zaowocowało sformułowaniem pierwszej definicji zrównoważonego rozwoju, która pojawiła się w Raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju z 1987 r. Komisja Brundtland zbadała możliwość pogodzenia interesów krajów rozwijających się, które skupiają się na wzroście ekonomicznym, z wymaganiami bogatych państw

³ Dostęp online: http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/index_en.htm (6 października 2016 r.).

⁴ U. Beyerlin, T. Maruhn, *International Environmental Law*, Hart Publishing Ltd, Oxford 2011, s. 73.

⁵ M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 13.

dotyczącymi ochrony przyrody. W *Naszej Wspólnej Przyszłości*⁶ zdefiniowano zrównoważony rozwój jako rozwój odpowiadający potrzebom dnia dzisiejszego, który nie ogranicza zdolności przyszłych pokoleń do zaspokajania własnych potrzeb. Od momentu opublikowania raportu ta idea uznawana jest za kluczowy element polityki środowiskowej⁷.

Dalsze umacnianie się koncepcji zrównoważonego rozwoju w świadomości społeczeństwa końca XX wieku doprowadziło do zwołania w 1992 r. Konferencji ONZ *Środowisko i Rozwój* w Rio de Janeiro. Zasadniczym celem Szczytu Ziemi w Rio było ustanowienie ogólnościwiatowej koncepcji zrównoważonego rozwoju, a więc w centrum zainteresowania znalazła się już nie tyle sama ochrona środowiska, co jej relacja w stosunku do rozwoju społeczno-gospodarczego. Podczas Konferencji przyjęto *Deklarację z Rio w sprawie środowiska i rozwoju*⁸, składającą się z 27 zasad. W tym dokumencie wyraźnie zaakcentowano nadrzędne miejsce człowieka w procesie zrównoważonego rozwoju (zasada 1.), ponownie podkreślono konieczność integracji wymogów środowiskowych i rozwojowych obecnego i przyszłych pokoleń (zasada 3.), a także wyeksponowano potrzebę holistycznego podejścia do ochrony środowiska (zasada 4.).

Podczas kolejnych konferencji – w 2002 r. w Johannesburgu (Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju) oraz w 2012 r. (Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju) – powstawały kolejne dokumenty poświęcone założeniom i wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jednakże zarówno *Deklaracja o Zrównoważonym Rozwoju*⁹ (2002), jak i dokument końcowy *Przyszłość jakiej chcemy*¹⁰ (2012) mają wydźwięk czysto polityczny, a zawarte w nich założenia trudno byłoby traktować jako regulacje prawa międzynarodowego. Pierwszy z dokumentów w swojej treści nawiązuje do Deklaracji z Rio (1992), przewidując kontynuację realizacji jej postanowień, jednocześnie wprowadzając nowe aspekty w spojrzeniu na zrównoważony rozwój. Przede wszystkim podkreśla istotę godności człowieka, a także wyraźnie wymienia trzy elementy zrównoważonego rozwoju (gospodarczy, społeczny i ekologiczny). Ponadto, podkreśla wagę globalnej odpowiedzialności za przyszłość Ziemi. W Deklaracji poruszono także kwestię globalizacji, analizując wynikające z niej nie

⁶ Światowa Komisja Środowiska i Rozwoju, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Oslo 1987 r., dostęp online: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (6 października 2016 r.).

⁷ J. Holder, M. Lee, *Environmental Protection, Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 219–220.

⁸ Dostęp online: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (6 października 2016 r.).

⁹ Dostęp online: <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm> (6 października 2016 r.).

¹⁰ Dostęp online: http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf (6 października 2016 r.).

tylko korzyści, ale i zagrożenia. W *Przyszłości jakiej chcemy* także przemilczano fakt braku istnienia efektywnej strategii, która zagwarantowałaby właściwą równowagę między ekonomicznymi a środowiskowymi celami. Dokument ten ponownie potwierdza założenia wcześniejszych deklaracji, nie wyznaczając konkretnych mechanizmów implementacyjnych¹¹.

Aktualną globalną politykę zrównoważonego rozwoju określa rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ przyjęta 25.09.2015 r. *Agenda Zrównoważonego Rozwoju 2030 (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development)*¹². Dokument ten wyznaczył 17 celów, opartych na 8 Celach Milenijnych (*Millennium Goals*¹³ z 2000 r.), które mają zostać zrealizowane do 2030 r. Część z nich bezpośrednio odnosi się do ochrony środowiska i walki ze zmianą klimatu. W *Agendzie Zrównoważonego Rozwoju 2030* podkreślono, że na zrównoważony rozwój składają się trzy jego nierozzerwalne elementy: gospodarczy, społeczny i środowiskowy, które powinny harmonijnie współgrać.

Mimo rosnącej popularności zrównoważonego rozwoju i coraz liczniejszych odniesień do tej idei w konwencjach, planach działania, strategiach, brak jest spójnej, kompletnej i powszechnie obowiązującej definicji¹⁴. Ze względu na szczególną pojemność tego pojęcia i szerokiego nawiązywania do niego w różnych dziedzinach, niektórzy autorzy rezygnują z prób sformułowania jednoznacznego określenia¹⁵. P. Sands proponuje zamiast tego wskazanie komponentów zrównoważonego rozwoju¹⁶ na podstawie instrumentów międzynarodowych, które odnoszą się do tej koncepcji. Należą do nich cztery zasady: międzypokoleniowej sprawiedliwości, zrównoważonej eksploatacji, słusznego użytkowania (sprawiedliwości wewnątrzgeneracyjnej) oraz integracji (połączenia ochrony środowiska i rozwoju)¹⁷.

¹¹ E. Emeseh, A. Aboah, H. Barmakhshad, *Framework for Achieving Sustainability in Investment Decisions: Reflections on Rio+20*, "Environmental Law Review" 2014, nr 16, s. 36.

¹² Dostęp online: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (6 października 2016 r.).

¹³ Dostęp online: <http://www.un.org/millenniumgoals/> (6 października 2016 r.).

¹⁴ A. Bogusz, *Gospodarka odpadami w prawie Unii Europejskiej: zagadnienia wstępne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2016, nr 7, s. 20.

¹⁵ E. Holden, K. Linnerud, D. Banister, *Sustainable development: Our Common Future revisited*, "Global Environmental Change" 2014, nr 26, s. 130.

¹⁶ Więcej na temat definicji zrównoważonego rozwoju: A. Bogusz, *Rola koncepcji zrównoważonego rozwoju w kształtowaniu prawa gospodarczego na przykładzie gospodarki odpadami*, [w:] *Państwo a gospodarka*, pod red. H. Nowickiego, P. Nowickiego, Wydawnictwo KNPPG, Toruń 2016, s.14–16.

¹⁷ P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 252–253.

Zatem zrównoważony rozwój należy rozumieć jako złożoną koncepcję, obejmującą szeroką gamę zagadnień, która charakteryzuje się dużą elastycznością. Jest on traktowany jako strategia umożliwiająca jednocześnie zahamowanie degradacji środowiska naturalnego, jak i zwalczanie ubóstwa oraz dążenie do wzrostu dobrobytu ogólnowiatowego.

3. Miejsce zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej

W prawie Unii Europejskiej nie ma prawnie wiążącej definicji zrównoważonego rozwoju, mimo że pojęcie to zostało wprowadzone już przez Traktat Amsterdamski i jest to obecnie coraz częściej poruszany temat w różnorodnych politykach. Brakuje również jednoznacznych wytycznych, umożliwiających wdrażanie założeń tej koncepcji w sposób jednolity, co niesie za sobą ryzyko niezgodności prawodawstwa i programów tworzonych przez Unię Europejską i państwa członkowskie z wytycznymi tej teorii. Jednocześnie należy zauważyć, iż zrównoważony rozwój odgrywa zasadniczą rolę w prawie unijnym¹⁸.

Traktat o Unii Europejskiej w art. 3 (3) stanowi, iż jednym z celów UE jest trwały rozwój Europy oparty na zrównoważonym wzroście gospodarczym. Wiąże się to z ideą równości wszystkich państw członkowskich, a także poczucia szeroko rozumianej sprawiedliwości. Takie podejście ma za zadanie zapewnienie ogólnoeuropejskiego dobrobytu. Podstawę traktatową zasady integracji, która zakłada łączenie różnych dziedzin i tworzenie przekrojowych polityk, stanowi art. 11 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zakłada on, że w procesie formułowania i wykonywania polityk, a także podejmowania innych inicjatyw przez Unię, zostaną uwzględnione warunki ochrony przyrody¹⁹. Zgodnie z tym przepisem, należy dążyć do pogodzenia wymogów polityki ekologicznej z założeniami pozostałych działań unijnych. Wyraża on jedną z fundamentalnych zasad o charakterze horyzontalnym i dlatego umieszczono go w Części Pierwszej, Tytule II *Postanowienia Ogólne Traktatu*. Ma to zapewnić realizację założeń art. 3 (3) TUE. Art. 11 TFUE ma charakter programowy, jego adresatem jest Unia Europejska jako organizacja oraz jej instytucje, a nie poszczególne kraje członkowskie. Może on oddziaływać na prawodawstwo krajowe jedynie za pośrednictwem aktów unijnych²⁰.

¹⁸ S. van Hees, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, "Utrecht Law Review" 2014, nr 10 (2) s. 60–62.

¹⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE 2012 C 326/47.

²⁰ M. Górski, M. Michalak, *Komentarz do art. 11 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, (Art. 1–89), pod red. A. Wróbla, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 244–247.

Treść tego przepisu powiązana jest z uregulowaniami dotyczącymi ochrony środowiska, gdyż wymaga on zintegrowania jej kluczowych zasad z celami innych polityk, które wylicza przede wszystkim art. 191 TFUE. Jednakże, ze względu na uniwersalny wymiar art. 11 TFUE, należy brać pod uwagę także inne reguły, które można znaleźć w aktach prawa wtórnego i orzecznictwie TSUE, a nie tylko te zawarte w Tytule XX Środowisko. Zastosowanie tego przepisu powinno prowadzić do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju poprzez łączenie wzrostu gospodarczego i ochrony przyrody. Z jednej strony spełnia on rolę integracyjną, gwarantując poszanowanie zasad polityki ekologicznej, a z drugiej – kompromisową, nakładając obowiązek wykluczania norm potencjalnie sprzecznymi z założeniami tej polityki. Jednakże należy podkreślić, iż art. 11 TFUE nie ustanawia hierarchii, która wskazywałaby na priorytet ochrony przyrody, a więc nie może stanowić on podstawy rozwiązania ewentualnego konfliktu między rozbieżnymi założeniami. Ponadto przepis ten nie pozwala, nawet w oparciu o Tytuł XX, na jednoznaczne ustalenie fundamentalnych zasad ochrony środowiska, które należałoby brać pod uwagę przy podejmowaniu inicjatyw przez Unię Europejską. Realizacja obowiązku zawartego w art. 11 TFUE, ze względu na jego programową naturę, w dużej mierze jest uzależniona od woli politycznej instytucji Unii Europejskiej. Traktat nie uwzględnia żadnej procedury umożliwiającej efektywną integrację wymogów ochrony środowiska z pozostałymi dziedzinami aktywności Unii Europejskiej. Powinność integracji tych założeń realizowana jest w sposób zróżnicowany w poszczególnych sektorach działalności, zarówno poprzez instrumenty *soft law*, jak i prawnie wiążące.

4. Zrównoważony transport

Transport jest kluczowym elementem rozwoju gospodarczego, a także ważnym czynnikiem wpływającym na dobrobyt społeczeństwa, zapewniając mu mobilność. Dlatego strategię dotyczące rozwoju tego sektora gospodarki, jego infrastruktury oraz wyzwań z nimi związanych stanowią ważny składnik polityk tak na poziomie krajowym, jak i regionalnym²¹. Jednakże, w związku z jego dynamicznym rozwojem, staje się on coraz poważniejszą przyczyną zagrożeń dla środowiska naturalnego. Jest on jednym z głównych źródeł szczególnie niebezpiecznej emisji gazów cieplarnianych, a także innych zanieczyszczeń powietrza i wód²². Z tego względu, zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, coraz

²¹ Dostęp online: http://www.unece.org/trans/theme_infrastructure.html (6 października 2016 r.).

²² A.J. Badyda, *Zagrożenia środowiskowe ze strony transportu*, „Nauka” 2010, nr 4, s. 115.

większy nacisk kładzie się na aspekt środowiskowy transportu, co ma prowadzić do redukcji jego negatywnych skutków w tym zakresie.

Jednym z istotniejszych dokumentów, które przyczyniły się do popularyzacji idei zrównoważonego transportu, są wytyczne OECD zawarte w *Guidelines towards Environmentally Sustainable Transport*²³ z 2002 roku. Podkreślono w nim, że ówczesna niezrównoważona forma transportu, przejawiająca się w szczególności szybkim wzrostem liczby pojazdów zmotoryzowanych i w konsekwencji niekontrolowanym zużyciem zasobów naturalnych (w szczególności ropy naftowej), prowadzi do nieustającego niszczenia globalnych i lokalnych ekosystemów, a także zagraża zdrowiu, a nawet życiu człowieka. Ponadto przed decydentami stoi szczególnie trudne zadanie wobec dominacji transportu drogowego, uznawanego za najlepszy i najbardziej komfortowy przez użytkowników, i konieczności zmiany świadomości społecznej. Tworzenie strategii zrównoważonego transportu wymaga realizacji trzech etapów. Po pierwsze, należy określić wizję – jaki ma być transport respektujący równowagę środowiskową. Po drugie, musi mieć miejsce charakterystyka transportu zrównoważonego środowiskowo za pomocą realnych wymiernych celów z uwzględnieniem wskaźników oddziaływania na środowisko. Po trzecie, niezbędne jest wyznaczenie konkretnych instrumentów implementacyjnych, które umożliwią osiągnięcie zamierzonych efektów.

W *Guidelines towards Environmentally Sustainable Transport* zawarto definicję zrównoważonego transportu, określając go jako taki, który nie stanowi zagrożenia dla zdrowia publicznego czy ekosystemów, zaspokaja potrzeby mobilności, wykorzystując odnawialne zasoby naturalne i nie nadwyrężając ich możliwości regeneracji oraz zużywając nieodnawialne zasoby na poziomie umożliwiającym rozwój ich odnawialnych zamienników. Ponadto transport zrównoważony w całym swoim cyklu życia, po pierwsze, pozwala osiągnąć powszechnie uznawane wskaźniki jakości środowiska, na przykład wyznaczone przez WHO poziomy zanieczyszczenia powietrza i emisji hałasu. Po drugie, jest spójny z integralnością ekosystemów, na przykład nie przyczynia się do przekraczania limitów zakwaszenia, eutrofizacji czy przypowierzchniowego stężenia ozonu. Po trzecie, nie prowadzi do zwiększenia negatywnych zjawisk globalnych, tj. zmiany klimatu czy dziury ozonowej.

Na poziomie Unii Europejskiej problematykę transportu przyjaznego środowisku podjęto w Białej Księdze Transportu²⁴ z 2011 roku. Już we wstępie nie tylko

²³ OECD, *Guidelines towards Environmentally Sustainable Transport*, OECD 2002.

²⁴ Komisja Europejska, *Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”*, COM(2011) 144 final, z 28.03.2011 r., dostęp online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:pl:PDF> (2 października 2016 r.).

podkreślono wagę tego sektora dla gospodarki i społeczeństwa, ale również zwrócono uwagę na wyzwania związane z wykorzystaniem zasobów (w szczególności ropy) i emisji gazów cieplarnianych. Ponadto stwierdzono, że rozwój tego sektora nie następuje w poszanowaniu zasady zrównoważonego rozwoju, a w braku istotnych zmian obecne zagrożenia przybiorą na sile.

Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu jako pierwszy z czterech priorytetów wymienia zagwarantowanie rozwoju transportu i wzmacnianie mobilności równoległe z realizacją celu zredukowania emisji gazów cieplarnianych o 60%. Dokument ten zawiera również 10 celów strategicznych zmodernizowanej polityki transportowej Unii Europejskiej. Wśród nich znalazło się m.in.: wykorzystanie nowych paliw, przeniesienie 30% transportu drogowego, na przykład na kolej do 2030 r., skończenie szybkiej europejskiej sieci kolejowej do 2050 r. czy też kompletne wdrożenie zasad *zanieczyszczający płaci* oraz *użytkownik płaci*.

Strategia zrównoważonego transportu zakłada utworzenie efektywnych ram dla użytkowników i operatorów, promowanie wdrażania nowych technologii oraz budowy odpowiedniej infrastruktury. Formułowane instrumenty prawne powinny koncentrować się na egzekwowaniu zasad konkurencji, a także harmonizacji i większej efektywności regulacji odnoszących się do spraw socjalnych, bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Ma to prowadzić do zniesienia istniejących barier, które uniemożliwiają skuteczne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a także łagodzić ewentualne spory. Efektywnemu prawu powinny towarzyszyć także instrumenty finansowe, wspierające innowację i rozwój adekwatnej infrastruktury. Projekty współfinansowane ze środków unijnych muszą odpowiadać zaprezentowanej wizji zrównoważonego transportu i powinny prowadzić m.in. do stworzenia infrastruktury minimalizującej wpływ na środowisko. Ponadto w strategii podkreślono fakt, że użytkowników transportu nie można przekonać do pewnych zachowań bez zmiany ich świadomości. Z tego względu rzetelne i wyczerpujące informacje dotyczące wszystkich środków transportu, możliwości ich łączenia, a także ich wpływu na środowisko powinny być powszechnie dostępne. Wiąże się to również z dostosowaniem systemu prawnego, w szczególności w zakresie dokumentów i udostępniania stosownych informacji.

5. Kolej jako środek transportu przyjazny środowisku

Kolej uznawana jest za jeden z najbardziej prośrodowiskowych środków transportu. Powodowane przez niego środowiskowe koszty zewnętrzne są znacznie niższe niż w pozostałych przypadkach (jedynie 1,6% ogólnych kosztów zewnętrznych całego sektora transportu). Szczególnie korzystnie wypada na tle,

obecnie bezsprzecznie dominującego, transportu drogowego, który odpowiada aż za 80% zanieczyszczeń, których źródłem jest ten sektor gospodarki²⁵.

W raporcie TERM 2015²⁶ wydanym przez Europejską Agencję Środowiska przedstawiono stan po 15 latach od wdrożenia aspektów środowiskowych do polityki transportowej przez Białą Księgę²⁷ z 2001 roku. W tym dokumencie wskazano, że nadzwyczaj istotnym wyzwaniem jest problem emisji gazów cieplarnianych. W strategii *Europa 2020* wyznaczono ambitny cel w zakresie zmian klimatu i zrównoważonego wykorzystania energii, zmniejszenia o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r. emisji gazów cieplarnianych²⁸. Tymczasem, mimo istniejących polityk i aktów prawnych (na przykład Decyzja 2009/406/WE²⁹), które mają zapewnić realizację tego zamierzenia, transport jest jedynym sektorem gospodarki, w którym zaobserwowano wzrost (aż o 20%) emisji tych substancji. Natomiast w przypadku kolei udało się zmniejszyć to zjawisko aż o 49%. Z tego względu jako jedno z głównych wyzwań w raporcie TERM 2015 zostało wskazane przeniesienie ciężaru z transportu drogowego na kolejowy.

Stymulowanie rozwoju i wzrostu konkurencyjności transportu kolejowego ma ogromne znaczenie nie tylko w odniesieniu do wzrostu gospodarczego, ale również dla aspektów ochrony środowiska. Wobec stale rosnącej popularności transportu drogowego i lotniczego konieczne jest, jak podkreślono w strategii *Modern rail modern Europe*³⁰, dostosowanie kolei do współczesnych wymogów konsumentów, aby mogła stać się konkurencją dla innych środków transportu. Dla realizacji tego celu niezbędne jest stworzenie bardziej wydajnej, zmodernizowanej i zintegrowanej sieci kolejowej, co zostało określone jako jeden z fundamentalnych priorytetów Unii Europejskiej. W strategii podkreślono, że restrukturyzacja infrastruktury, zagwarantowanie przejrzystości finansowej, otwarcie rynku, racjonalizacja publicznego finansowania, otwarcie rynku, zapewnienie

²⁵ F. Tomaszewski, E. Wojciechowska, *Transport kolejowy a ochrona środowiska*, „Czasopismo Techniczne. Mechanika” 2011, nr 2, s. 116.

²⁶ Europejska Agencja Środowiska, *TERM 2015: Transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe*, EEA Report 2015, Nr 7, dostęp online: <http://www.eea.europa.eu/publications/term-report-2015> (6 października 2016 r.).

²⁷ Komisja Europejska, *White paper. European transport policy for 2010: time to decide*, COM (2001) 370 final, dostęp online: http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf (6 października 2016 r.).

²⁸ Komunikat Komisji Europejskiej, *Europa 2020...*

²⁹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, Dz.Urz. WE 2009 L 140/136.

³⁰ Komisja Europejska, *Modern rail modern Europe. Towards an Integrated European Railway Area*, Luksemburg 2008.

dostępu do infrastruktury zapewnią większą konkurencję na rynku kolejowym i tym samym przyczynią się do wzrostu konkurencyjności tego środka transportu w stosunku do pozostałych.

Powyższe dokumenty nie są jednak prawnie wiążące. Jest to charakterystyczne dla koncepcji zrównoważonego rozwoju, która w szczególności pojawia się w planach i programach będących *soft law*. Stanowią one jedynie zbiór zasad, pożądaných kierunków wprowadzania zmian. Z jednej strony pozwala to na większą elastyczność, łagodniejszy tryb przekształcania sektora kolejowego i umożliwienie poszczególnym państwom członkowskim wprowadzania modernizacji w sposób dla nich najbardziej dogodny. Z drugiej jednak strony – nie gwarantuje rzeczywistego i skutecznego wdrażania wytycznych zawartych w strategiach, a także niesie za sobą ryzyko wprowadzania zróżnicowanych regulacji prawnych, które stanowią barierę dla rozwoju jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

Obok dokumentów *soft law* w systemie prawnym Unii Europejskiej istnieją także akty prawne, które nawiązują do zasad zawartych w planach i programach. W preambule dyrektywy 2008/57/WE³¹ w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie podkreślono, że działania mające na celu zminimalizowanie oddziaływania transportu na środowisko naturalne wynikają bezpośrednio ze strategii zakładającej uwzględnianie aspektów środowiskowych i koncepcji zrównoważonego rozwoju. Dążenie do harmonizacji przepisów krajowych w zakresie specyfikacji technicznych ma zagwarantować usunięcie barier w tworzeniu zintegrowanej z innymi środkami transportu infrastruktury kolejowej, która obejmie terytorium całej Unii Europejskiej. Interoperacyjność systemu kolei, rozumiana zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. b jako zdolność systemu kolei do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego przejazdu pociągów spełniających wymagany stopień wydajności tych linii, uzależniona jest od uwarunkowań prawnych, technicznych oraz operacyjnych. Dążenie do harmonizacji przepisów krajowych w zakresie specyfikacji technicznych ma zagwarantować usunięcie barier w tworzeniu zintegrowanej z innymi środkami transportu infrastruktury kolejowej, która obejmie terytorium całej Unii Europejskiej. Przyjmowane zgodnie z dyrektywą Techniczne Specyfikacje Interoperacyjności zmierzają do ujednoczenia takich norm i zapewnienia standardów ochrony środowiska respektowanych we wszystkich państwach członkowskich.

Dyrektywa 2012/34/UE³² w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego ma za zadanie nadać charakter prawnie wiążący zasadom

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (przekształcenie), Dz.Urz. UE 2008 L 191/1.

³² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, Dz.Urz. UE 2012 L 343/32.

zmodernizowanej polityki kolejowej ukierunkowanej na wzrost konkurencyjności tego środka transportu. W preambule zaznaczono, że kolej stanowi kluczowy element zintegrowanego sektora transportu Unii Europejskiej ukierunkowanego na stymulowanie mobilności zgodnej z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Ponadto przedsiębiorstwa kolejowe powinny mieć status niezależnych podmiotów konkurujących ze sobą, aby transport kolejowy stał się bardziej efektywny i mógł stanowić atrakcyjną alternatywę dla innych środków transportu.

Podejmowanie zróżnicowanych działań, w tym tworzenie adekwatnych ram prawnych, mających na celu stymulację rozwoju sektora transportu kolejowego, a także zwiększenie konkurencji na rynku usług kolejowych, ściśle wiąże się z priorytetami w zakresie ochrony środowiska. Osiągnięcie celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r.³³ w dużym stopniu zależy od przeniesienia ciężaru z transportu drogowego na kolejowy. Z tego względu wszelkie regulacje ukierunkowane na wsparcie rozwoju i innowacyjności kolei związane są ściśle z założeniami zrównoważonej polityki transportowej, uwzględniającej aspekty środowiskowe.

6. Transport kolejowy a zagrożenia środowiskowe

Wpływ koncepcji zrównoważonego rozwoju na unijną politykę transportową w zakresie kolei uwidacznia się również w dążeniu do redukcji oddziaływania na środowisko. Wprowadzane regulacje prawne mają na celu zapobieganie negatywnym skutkom, które przyczyniają się do pogarszania stanu środowiska naturalnego, wynikającego ze wzrostu mobilności i rozwoju tego sektora gospodarki. Obecnie najistotniejszymi zagrożeniami, jakie wywołuje transport kolejowy, są: emisja hałasu oraz przekształcanie krajobrazu i ingerencja w istniejące ekosystemy związane z rozbudową infrastruktury³⁴. Zatem środki zapobiegawcze, dla swej pełnej skuteczności, powinny być podejmowane zarówno na etapie inwestycyjnym, jak i podczas eksploatacji taboru i sieci kolejowej.

Instrumentem, który ma zapewnić uwzględnienie aspektów ochrony środowiska w stadium inwestycyjnym, jest ocena oddziaływania na środowisko. Regulacje odnoszące się do tego mechanizmu zawarte są w dyrektywie 2011/94/UE³⁵ w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Zgodnie z załącznikiem I do dyrektywy budowa dalekobieżnych linii ruchu kolejowego zalicza się do przedsięwzięć, które podlega-

³³ Komunikat Komisji Europejskiej, *Europa 2020...*

³⁴ A.J. Badyda, *Zagrożenia środowiskowe...*, s. 119.

³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/94/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE 2012 L 26/12.

ją takiej ocenie. Natomiast w odniesieniu do produkcji sprzętu kolejowego oraz budowy dróg kolejowych i urządzeń do przeładunku w transporcie mieszanym i terminali dla transportu mieszanego ustawodawca unijny pozostawił wybór państwom członkowskim. Na przykład w Polsce, w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁶, budowa linii kolejowych wchodzących w skład transeuropejskiego systemu została zakwalifikowana jako przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Tymczasem tak instalacje do produkcji lub naprawy sprzętu kolejowego, jak i linie kolejowe i urządzenia do przeładunku w transporcie intermodalnym oraz bocznice z co najmniej jednym torem kolejowym o długości użytecznej powyżej 1 km zaklasyfikowano jako przedsięwzięcia, które mogą potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Jak podkreślono w preambule do dyrektywy 2011/92/UE, zgodnie z fundamentalnymi zasadami ochrony środowiska: zapobiegania i naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła, skutki, jakie może wyrzucić inwestycja na środowisko naturalne, powinny zostać uwzględnione jak najwcześniej i to we wszystkich procesach planowania technicznego i podejmowania decyzji. Ten akt prawny w art. 2 nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia systemu zezwoleń na realizację przedsięwzięcia i oceny skutków środowiskowych, która zostanie dokonana przed udzieleniem takiego zezwolenia. Określa ona indywidualistycznie bezpośredni i pośredni wpływ inwestycji na poszczególne elementy środowiska, tj. człowiek, fauna i flora, woda, powietrze, gleby czy też dziedzictwo kultury (art. 3). Istotną rolę odgrywa również mechanizm konsultacji – z organami, które ponoszą szczególną odpowiedzialność za środowisko oraz z innymi państwami członkowskimi, na których środowisko dane przedsięwzięcie może mieć wpływ. Ponadto w dyrektywie podkreślono prawo społeczeństwa do informacji zarówno w trakcie procesu oceny, jak i po jego zakończeniu. Zgodnie z art. 9 należy podać do publicznej wiadomości samą treść decyzji, a także okoliczności, na których jest ona oparta oraz ewentualnie wskazać środki zapobiegające lub redukujące zagrożenia środowiskowe.

Na grunt polski przepisy dyrektywy 2011/92/UE przeniosła ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁷ z 2008 roku. W art. 3 ust. 1 pkt 8 zdefiniowano ocenę oddziaływania na środowisko jako działanie obejmujące sprawdzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, przeprowadzanie wymaganých konsultacji oraz umożliwienie udziału społeczeństwa

³⁶ Tekst jedn.: Dz. U. 2010 Nr 213, poz. 1397 ze zm.

³⁷ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.

w postępowaniu. Przepisy zawarte w dziale V tego aktu stanowią, że taka ocena powinna zostać dokonana w ramach postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia przez organ właściwy do jej wydania. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt. 11 powyższa decyzja obowiązkowo jest wydawana przed uzyskaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Zatem należy podkreślić, że tak określony w ustawie instrument oceny oddziaływania na środowisko jest środkiem do celu – wskazania potencjalnych zagrożeń środowiskowych, którego źródłem może być planowana inwestycja. Ten mechanizm ma za zadanie umożliwić rzetelną analizę okoliczności, które stanowią podstawę ewentualnego wydania pozytywnej decyzji autoryzującej realizację przedsięwzięcia³⁸.

Także w art. 17 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym³⁹ z 2003 r. nałożono na zarządców infrastruktury kolejowej, przewoźników kolejowych i użytkowników bocznic kolejowych obowiązek zachowania wymogów technicznych i organizacyjnych, które zapewnią ochronę środowiska. Warunki te zostały przede wszystkim określone w tytule III poświęconym zapobieganiu zanieczyszczeniom, a ściślej w jego dziale III odnoszącym się m.in. do linii kolejowych, Prawa ochrony środowiska⁴⁰ z 2001 roku. Zgodnie z art. 173 należy z jednej strony stosować rozwiązania techniczne, które uniemożliwią rozprzestrzenianie się zanieczyszczeń (na przykład zabezpieczenia techniczne, środki umożliwiające usuwanie odpadów), a z drugiej wdrożyć należyłą organizację ruchu. Ponadto art. 174 wprowadza zakaz przekraczania standardów jakości środowiska, w tym emisji hałasu, w wyniku eksploatacji linii kolejowych, a obowiązek ich przestrzegania, zgodnie z art. 139, zobowiązany jest zapewnić zarządca infrastruktury.

Najpoważniejsze zagrożenie środowiskowe, związane z transportem kolejowym, stanowią zanieczyszczenia akustyczne. Kolej jest drugim, po transporcie drogowym, źródłem hałasu, który przyczynia się do pogorszenia jakości życia i uznawany jest za znaczący problem zdrowia publicznego⁴¹. W 2008 r. Komisja Europejska wydała komunikat *Działanie w celu ograniczenia hałasu kolejowego w zakresie istniejącego taboru*⁴², w którym podkreślono, że brak podjęcia ja-

³⁸ K. Guszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Presscom, Wrocław 2009, s. 160–163.

³⁹ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1297 ze zm.

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn.: Dz. U. 2016, poz. 672 ze zm.

⁴¹ Europejska Agencja Środowiska, *TERM 2015: Transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe*, EEA Report 2015, Nr 7, dostęp online: <http://www.eea.europa.eu/publications/term-report-2015> (6 października 2016 r.).

⁴² Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Działania w celu ograniczenia hałasu kolejowego w zakresie istniejącego taboru*, KOM(2008) 432 wer-

kichkolwiek czynności zmierzających do redukcji uciążliwości hałasu kolejowego może prowadzić do ograniczenia ruchu kolejowego wzdłuż kluczowych korytarzy europejskich.

Na podstawie art. 6 ust 1 dyrektywy 2008/57/WE⁴³ przyjęto rozporządzenie nr 1304/2014⁴⁴ w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności podsystemu „Tabor kolejowy – hałas”. Techniczne specyfikacje interoperacyjności to, zgodnie z art 2 lit. 1 dyrektywy, specyfikacje, które obejmują wszystkie podsystemy lub część systemu, a które to mają zagwarantować spełnienie zasadniczych wymagań przy jednoczesnym zapewnieniu interoperacyjności systemu kolei. Te, które zostały przyjęte na mocy rozporządzenia 1304/2014, odnoszą się do podsystemu „Tabor kolejowy – hałas” i swoim zakresem obejmują cały tabor kolejowy, a więc zarówno lokomotywy i tabor pasażerski, jak i wagony towarowe. W załączniku do rozporządzenia wskazano dopuszczalne wartości hałasu, sposoby jego pomiaru i oceny dla podstawowych parametrów mających kluczowe znaczenie dla interoperacyjności. Jako takie zostały określone: hałas stacjonarny, hałas ruszania, hałas przejazdu oraz hałas wewnątrz kabiny maszynisty. W dokumencie podkreślono, że fundamentalnym celem przyjętych TSI jest ograniczenie emisji hałasu, którego źródłem jest tabor kolejowy, poprzez zapewnienie optymalnego poziomu harmonizacji specyfikacji w tym zakresie.

Ponadto w myśl zasad *zanieczyszczający płaci* oraz *użytkownik płaci*, charakterystycznych dla ochrony środowiska, przyjęto rozporządzenie wykonawcze 2015/429⁴⁵, określające zasady skierowane do zarządców infrastruktury, które należy stosować przy pobieraniu opłat za koszty skutków hałasu. Wprowadzone regulacje mają na celu zachęcenie do modernizacji istniejącego taboru kolejowego, której efektem będzie redukcja emisji hałasu. W art. 3 aktu nałożono na zarządcę infrastruktury obowiązek wprowadzenia systemu różnicującego opłaty za dostęp do infrastruktury w zależności od poziomu emitowanego hałasu, który ma mieć zastosowanie do 31.12.2021 roku. Zgodnie z art. 4 należy wprowadzić zniżki dla przedsiębiorstw kolejowych, które wykorzystują zmodernizowane wagony. Ponadto zarządcy infrastruktury kolejowej mają prawo, przyznane w art. 5 i art. 6,

sja ostateczna, dostęp online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0432&from=PL> (6 października 2016 r.).

⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (przekształcenie), Dz.Urz. UE 2008 L 191/1.

⁴⁴ Rozporządzenie Komisji 1304/2014/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności podsystemu „Tabor kolejowy – hałas”, zmieniające decyzję 2008/232/WE i uchylające decyzję 2011/229/UE, Dz. Urz. UE 2014 L 356/421.

⁴⁵ Rozporządzenie wykonawcze Komisji 2015/429/UE z dnia 13 marca 2015 r. określające zasady, które należy stosować przy pobieraniu opłat za koszty skutków hałasu, Dz.Urz. UE 2015 L 70/36.

przyznania zniżki dla przewoźników użytkujących pociągi ciche (czyli takie, w skład których wchodzi co najmniej 90% wagonów cichych) oraz bardzo ciche wagony i lokomotywy. Natomiast w stosunku do przedsiębiorstw, które wykorzystują pociągi głośnie (a więc takie, w których skład wchodzi więcej niż 10% wagonów głośnie) istnieje możliwość, przewidziana w art. 7, podwyższenia opłaty. Celem takiej regulacji jest po pierwsze zachęcanie do modernizacji, poprzez umożliwienie zwrotu odpowiednich kosztów związanych z instalacją kompozytowych klocków hamulcowych. Po drugie – przewoźnicy, którzy przyczyniają się w większym stopniu do emisji zanieczyszczeń akustycznych, ponoszą dodatkowe koszty zgodnie z zasadą *zanieczyszczający płaci*.

7. Podsumowanie

Wpływ koncepcji zrównoważonego rozwoju, a w szczególności jej aspektu środowiskowego, na politykę Unii Europejskiej w zakresie transportu kolejowego uwidacznia się na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony stymulowany jest rozwój kolei jako jednego z bardziej przyjaznych środków transportu, co umożliwi kształtowanie zrównoważonego całego sektora transportu. Z drugiej strony dąży się do minimalizacji zagrożeń środowiskowych, których źródłem jest sam transport kolejowy.

W pierwszym przypadku podstawową rolę odgrywają przede wszystkim instrumenty *soft law*. Poprzez tworzenie licznych planów i programów, a także wdrażanie poszczególnych strategii promujących prośrodowiskowe właściwości kolei, organy Unii Europejskiej zmierzają do kształtowania pożądaných zachowań społecznych. Stymulowanie rozwoju i zwiększenie konkurencyjności transportu kolejowego, a w rezultacie wzrost atrakcyjności dla użytkowników prowadzi do odciążenia transportu drogowego. W efekcie ma to pozwolić na realizację ambitnych celów związanych w szczególności z redukcją emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń. Instrumenty *soft law*, charakteryzujące się dużą elastycznością, które odznaczają się jednak mniejszą skutecznością, ukierunkowane są przede wszystkim na zwiększanie świadomości społecznej.

W odniesieniu do negatywnych skutków, jakie wywiera transport kolejowy na środowisko naturalne, przyjęto regulacje *hard law*. Oczywiście są one konsekwencją wdrażanych strategii środowiskowych, jednakże pozwalają na stworzenie konkretnych ram prawnych, które zapewnią rzeczywistą ochronę środowiska na poziomie całej Unii Europejskiej. Efektywne ujednoczenie związanych z nią standardów i wymogów technicznych we wszystkich państwach członkowskich jest możliwe jedynie w drodze harmonizacji przepisów prawa, które stanowią odzwierciedlenie zasad ochrony środowiska.

Streszczenie

Niniejsze opracowanie porusza problematykę wpływu koncepcji zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem jej aspektu ochrony środowiska, na unijną politykę w zakresie transportu kolejowego. Wraz z przyjęciem Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Unia Europejska postawiła sobie ambitne cele związane z wdrażaniem gospodarki niskoemisyjnej. Sektor transportu odgrywa niezwykle istotną rolę w realizacji tych zamierzeń, w szczególności w odniesieniu do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Należy jednak podkreślić, że działania zmierzające do ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko nie mogą odbywać się kosztem mobilności, niezbędnej do dalszego rozwoju i zwiększania konkurencyjności na arenie światowej gospodarki unijnej. Z tego względu tak ważna jest regulacja transportu kolejowego, który uznawany jest za najbardziej przyjazny środowisku środek transportu. Zarówno dokumenty *soft law*, jak i regulacje prawne w tym zakresie mają na celu dążenie do ukształtowania zrównoważonego, prośrodowiskowego i konkurencyjnego transportu kolejowego.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, transport kolejowy, środowisko, Unia Europejska

Sustainable railway transport in European Union's law: environmental aspect

Summary

This publication approaches the question of influence of sustainable development conception, in particular its environmental aspect, on European rail transport policy. With accepting A strategy for smart, sustainable and inclusive growth European Union has set very ambitious goals related to implementation of low-carbon economy. Transport sector plays very essential role in this objectives realisation, especially as to reduction of greenhouse gasses emission. However it has to be emphasized that all actions aimed to harmful environmental limitation cannot lead to mobility diminution, which is necessary for further competitive European Union's economy development. Due to that, railway transport regulation is that important, because it is considered as the most environmental friendly mode of transportation. Both, soft law policies and law regulations in this matter address to shaping sustainable, ecological and competitive railway transport.

Key words: sustainable development, railway transport, environment, European Union.

Bibliografia

- Badyda A. J., *Zagrożenia środowiskowe ze strony transportu*, „Nauka” 2010, nr 4.
- Beyerlin U., Marauhn T., *International Environmental Law*, Hart Publishing Ltd, Oxford 2011.
- Bogusz A., *Gospodarka odpadami w prawie Unii Europejskiej: zagadnienia wstępne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2016, nr 7.
- Bogusz A., *Rola koncepcji zrównoważonego rozwoju w kształtowaniu prawa gospodarczego na przykładzie gospodarki odpadami*, [w:] *Państwo a gospodarka*, pod red. H. Nowickiego, P. Nowickiego, Wydawnictwo KNPPG, Toruń 2016.
- Burchard-Dziubińska M., Rzeńca A., Drzazga D., *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Emeseh E., Aboah A., Barmakhshad H., *Framework for Achieving Sustainability in Investment Decisions: Reflections on Rio+20*, “Environmental Law Review” 2014, nr 16.
- Górski M., Michalak M., *Komentarz do art. 11 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, T. 1, (Art. 1–89), pod red. A. Wróbla, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Guszecki K., *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Presscom, Wrocław 2009.
- Holden E., Linnerud K., Banister D., *Sustainable development: Our Common Future revisited*, “Global Environmental Change” 2014, nr 26.
- Holder J., Lee M., *Environmental Protection, Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- Królikowska-Olczak M., *Polityka przemysłowa Unii Europejskiej w sektorze kolejowym. Problematyka prawna*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacji *Ius Publicum*, Warszawa 2016.
- Sands P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Tomaszewski F., Wojciechowska E., *Transport kolejowy a ochrona środowiska*, „Czasopismo Techniczne. Mechanika” 2011, nr 2.
- van Hees S., *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, “Utrecht Law Review” 2014, nr 10(2).

Tomasz Mizioch

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Administracyjnoprawna analiza decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej

1. Wprowadzenie

Prawo dostępu do infrastruktury kolejowej jest niewątpliwie jednym z podstawowych czynników zapewniających konkurencyjność pomiędzy przewoźnikami w sektorze kolejowym, którzy co najmniej w minimalnym zakresie są uprawnieni do korzystania z infrastruktury kolejowej. Z dostępem do infrastruktury kolejowej wiąże się szereg przepisów, pośród których w szczególności można wyróżnić ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹ (dalej: u.t.k.).

Dotychczas jednym z prawnych instrumentów zapewniających właściwy dostęp do infrastruktury kolejowej była umowa zawierana pomiędzy przewoźnikiem a zarządcą infrastruktury kolejowej. Jednak w wyniku konieczności dokonania implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego², zmianie uległa instytucja umowy o dostęp do infrastruktury kolejowej. Polski prawodawca, uchwalając ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw³, dostosował polskie przepisy do celów wskazanej dyrektywy. Wprowadzono m.in. definicję zdolności przepustowej, zgodnie z którą zdolnością przepustową jest możliwość eksploatacyjno-ruchowa drogi kolejowej do wykonania na niej przejazdów pociągów albo manewrów w określonym czasie (art. 4 pkt 11 u.t.k.). W wyniku tej zmiany zniesiono instytucję umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej oraz związanej z nią decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (zwany dalej: Prezesem UTK) zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kole-

¹ Tekst jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1727 ze zm.

² Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012.

³ Dz. U. 2016, poz. 1923.

jowej, zastępując je dostosowanymi do unijnej dyrektywy odpowiednio – instytucją umowy o przydzielenie zdolności przepustowej oraz decyzją Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej. Oprócz funkcjonującego wcześniej pojęcia zarządcy, które zresztą poprzez nowelizację przepisów u.t.k. poszerzono, wprowadzono także pojęcie aplikanta. Jak wynika z uzasadnienia do ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, pojęcie aplikanta jako strony umowy i decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej spełnia wymagania wskazanej wyżej dyrektywy, zapewniając jednocześnie dostęp do infrastruktury kolejowej większej liczbie podmiotów niż było to dotychczas. Mimo, iż poszerzono krąg podmiotów uprawnionych do dostępu do infrastruktury kolejowej, to jednak jeśli chodzi *stricto* o korzystanie z infrastruktury kolejowej, w dalszym ciągu uprawnieni są tylko przewoźnicy kolejowi⁴.

Umowa o przydzielenie zdolności przepustowej, podobnie jak wcześniej obowiązująca umowa o dostęp do infrastruktury kolejowej, jest objęta cywilnoprawną swobodą umów, wobec czego należy odpowiednio stosować do niej przepisy Kodeksu Cywilnego⁵ w takim zakresie, w jakim nie regulują konkretnych kwestii przepisy ustawy o transporcie kolejowym⁶. Jednak w sytuacji, gdy potencjalne strony umowy nie są w stanie dojść do porozumienia w kwestii jej zawarcia, konieczna jest ingerencja organu administracji publicznej, jakim jest Prezes UTK, niezależnie od faktu, że pomiędzy stronami występuje cywilistyczna swoboda umów. Prezes UTK, jako organ regulacyjny w sektorze kolejowym, gwarantuje bowiem równy i niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury kolejowej⁷.

W przypadku administracyjnoprawnej ingerencji Prezes UTK wydaje decyzję administracyjną w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej. Decyzja taka podlega rygorom Kodeksu postępowania administracyjnego⁸, z zastrzeżeniem jednak, że w pierwszej kolejności sięgać należy do przepisów u.t.k. Dopiero w braku unormowania w przepisach u.t.k., zastosowanie znajdzie KPA.

⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 listopada 2016 r., Druk nr 840, dostęp online: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/900B174A0F66B895C12580300033F3D5/%24File/840.pdf> (5 grudnia 2016 r.).

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn.: Dz. U. 2016, poz. 380 ze zm.

⁶ Por. Ł. Gołąb, *Umowa jako instrument realizacji prawa dostępu do infrastruktury kolejowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012, nr 2, s. 27–28.

⁷ M. Kraśniewski, *Konkurencja w polskim sektorze transportu kolejowego*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2(5), s. 167–168.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. 2016, poz. 23 ze zm.

Decyzja w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej jest szczególnego rodzaju decyzją administracyjną – nie tylko ze względu na jej elementy szczególne, ale przede wszystkim ze względu na to, że oprócz skutków administracyjnoprawnych, wywiera także skutki cywilnoprawne między jej stronami.

2. Podmioty oraz przedmiot decyzji prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej

Przechodząc jednak do kwestii związanych z podmiotami i przedmiotem wskazanej decyzji Prezesa UTK, trzeba zwrócić uwagę, że jej adresatami są aplikant oraz zarządca infrastruktury, a nie jak było to do tej pory – przewoźnik kolejowy i zarządca infrastruktury. Zarówno aplikant, jak i zarządca to podmioty, które wcześniej dążyły do zawarcia umowy o przydzielenie zdolności przepustowej. Z powyższego wynika, że decyzja wydana przez Prezesa UTK może być skierowana wyłącznie do nich. Potwierdzeniem tego może być fakt, że decyzja ta ma co do zasady charakter indywidualny i nie może być adresowana do podmiotów innych niż te, które dążyły do zawarcia umowy.

Jeśli chodzi o pierwszy z podmiotów, przepis art. 4 pkt 9b u.t.k. zawiera definicję legalną aplikanta, zgodnie z którą aplikantem jest przewoźnik kolejowy, międzynarodowe ugrupowanie interesów gospodarczych obejmujące przewoźników kolejowych lub inny podmiot zainteresowany uzyskaniem zdolności przepustowej, w szczególności organizator publicznego transportu kolejowego, spedytor, nadawca ładunku lub operator transportu kombinowanego. W stosunku do wcześniej obowiązujących przepisów związanych z udostępnianiem infrastruktury kolejowej, stroną decyzji Prezesa UTK będzie nie tylko przewoźnik kolejowy (jak miało to miejsce w przypadku decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej), ale również szereg innych podmiotów. Z literalnego brzmienia art. 4 pkt 9b u.t.k. wynika, że ustawodawca nie dokonuje taksatywnego wyliczenia podmiotów mogących uzyskać przymiot aplikanta. Przesądza o tym posłużenie się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, że każdy podmiot zainteresowany uzyskaniem zdolności przepustowej może zostać uznany za aplikanta. Mimo, iż ustawodawca nie wskazuje, na czym ma polegać zainteresowanie uzyskaniem zdolności przepustowej, wydaje się, że chodzi tu co najmniej o interes faktyczny takiego podmiotu.

Przepisy ustawy o transporcie kolejowym zawierają również definicję legalną zarządcy infrastruktury. Stosownie do przepisu art. 4 pkt 7 u.t.k. zarządcą infrastruktury jest podmiot odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą kolejową albo, w przypadku budowy nowej infrastruktury, podmiot, który przystąpił do jej budowy w charakterze inwestora. Na marginesie należy zaznaczyć, że zadania zarządcy infrastruktury kolejowej mogą wykonywać także inne

podmioty⁹. Mimo tak szerokiej definicji legalnej zarządcy infrastruktury powstaje pytanie, co w sytuacji, gdy zarządca posiada infrastrukturę wyłącznie dla prowadzenia własnej działalności¹⁰. W przypadku, gdy zarządca posiada infrastrukturę tylko dla prowadzenia własnej działalności, trudno wyobrazić sobie, aby był on adresatem przedmiotowej decyzji Prezesa UTK.

Niemniej jednak wydaje się, że zawarcie w ustawie definicji legalnych aplikanta oraz zarządcy infrastruktury niewątpliwie ułatwia określenie podmiotów decyzji Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej.

Abstrahując od określenia podmiotów decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, konieczne jest określenie przedmiotu rzeczoney decyzji¹¹. W czasie obowiązywania poprzedniej instytucji związanej z dostępem do infrastruktury kolejowej, a mianowicie instytucji decyzji administracyjnej wydawanej przez Prezesa UTK, która zastępowała umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej, większe trudności sprawiało określenie przedmiotu niniejszej decyzji Prezesa UTK, gdyż ustawodawca nie wprowadził w przepisach ustawy o transporcie kolejowym jednoznacznie takich postanowień. Natomiast obowiązująca obecnie instytucja decyzji Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej już takich problemów nie wywołuje, bowiem prawodawca zdecydował się na uściślenie zakresu ingerencji Prezesa UTK.

Zgodnie z art. 29d ust. 2 u.t.k., w treści umowy o przydzielenie zdolności przepustowej należy określić w szczególności prawa i obowiązki zarządcy oraz aplikanta w odniesieniu do przydzielonej zdolności przepustowej, a także sposób i terminy przekazywania zarządcy informacji o przewoźniku kolejowym uprawnionym do wykorzystania zdolności przepustowej, która zostanie przydzielona aplikantowi. Są to minimalne elementy, które każda umowa o przydzielenie zdolności przepustowej musi zawierać. Skoro więc wskazane elementy są *essentialia negotii* umowy o przydzieleniu zdolności przepustowej, można dojść do konkluzji, że takie same elementy powinny znaleźć się w decyzji Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej. Decyzja ta bowiem zastępuje niejako umowę o przydzielenie zdolności przepustowej, a co za tym idzie, zachodzi konieczność odwzorowania w przedmiotowej decyzji cech charakterystycznych umowy. Wartym podkreślenia jest również to, że zarówno umowa, jak i decyzja Prezesa UTK może zawierać bardziej szczegółowe rozwiązania. Nie tylko będą to postanowienia, które wynikają bezpośrednio z przepisów ustawy o transporcie

⁹ Podmiotem wykonującym zadania zarządcy infrastruktury może być najemca, dzierżawca, czy inny podmiot, któremu zarządzanie infrastrukturą kolejową zlecono.

¹⁰ Zob. A. Modrzejewski, *Przepisy ogólne*, [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, P. Wajdy, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 46.

¹¹ Przez pojęcie przedmiotu, na potrzeby niniejszego opracowania, rozumie się *meritum* decyzji, a nie elementy konieczne decyzji jako aktu administracyjnego.

kolejowym i rozporządzenia w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej¹², ale również dodatkowe, zapewniające prawidłowe funkcjonowanie szeroko pojętych przewozów kolejowych. Wśród takich rozwiązań na uwagę zasługują wprowadzane przez Prezesa UTK w wydawanych wcześniej decyzjach zastępujących umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej takie rozwiązania, jak: uregulowanie, że regulamin przydzielania tras pociągów stanowi wzorzec umowy w rozumieniu KC, postanowienie, że zarządca infrastruktury jest zobowiązany do zapewniania utrzymania peronów i międzytorzy czy w końcu zobowiązanie zarządcy do przekazywania przewoźnikowi kolejowemu zastępczego rozkładu jazdy w jednym dokumencie (a nie w kilku częściach), które można zastosować także w decyzjach w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej¹³. Można przyjąć, że w nowej instytucji decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, Prezes UTK będzie zawierał podobne postanowienia. Przepis art. 29d ust. 3 u.t.k. wskazuje na możliwość wprowadzenia do umowy o przydzielenie zdolności przepustowej jeszcze jednego postanowienia, z zastrzeżeniem, że może ono zostać wprowadzone tylko przez jedną stronę, a mianowicie przez zarządcę. Chodzi tu o określenie w umowie wymagań dotyczących gwarancji finansowych na zabezpieczenie płatności. Skoro element ten może być zawarty w treści umowy, również w decyzji wydawanej przez Prezesa UTK może on znaleźć miejsce. Należy jednak zaznaczyć, że takie określenie gwarancji finansowych musi być odpowiednie, przejrzyste oraz niedyskryminacyjne¹⁴.

W trakcie obowiązywania instytucji decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej w piśmiennictwie pojawiały się poglądy, że przedmiot wskazanej decyzji można podzielić na dwa rodzaje, a mianowicie na koncepcję szeroką (prezentowaną przez Prezesa UTK) oraz na koncepcję wąską (prezentowaną przez PKP PLK)¹⁵. Stanowisko prezentowane przez Prezesa UTK dopuszczało jego głęboką ingerencję w treść decyzji zastępującej umowę o udo-

¹² Projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej, dostęp online: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12286453> (15 grudnia 2016 r.).

¹³ K. Dyl, *Działania regulacyjne Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w latach 2011–2014*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 1(4), s. 13–14.

¹⁴ Warto zwrócić uwagę na treść art. 29d ust. 4 u.t.k., zgodnie z którym w zakresie kolejowych przewozów osób innych niż przewozy okazjonalne zarządca zawiera umowę o przydzielenie zdolności przepustowej w takim zakresie, w jakim aplikant zawarł umowę o świadczenie usług publicznych, przedstawił oświadczenie organizatora publicznego transportu kolejowego o zamiarze objęcia pociągów umową o świadczenie usług publicznych albo uzyskał decyzję o przyznaniu otwartego dostępu.

¹⁵ Zob. F. Dopierała, *Kompetencje Prezesa UTK a swoboda kształtowania umów pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2), s. 64–72.

stąpienie infrastruktury kolejowej¹⁶. Natomiast argumenty podnoszone przez PKP PLK odnosiły się do niemożności ingerowania w uprzednie ustalenia stron. Stanowiska obu stron znajdowały odzwierciedlenie w orzecznictwie¹⁷, dlatego trudno było jednoznacznie określić, które argumenty powinny być stosowane.

Polski prawodawca, implementując dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego wyszedł naprzeciw oczekiwaniom orzecznictwa i doktryny. Wprowadzając w miejsce instytucji decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej nową instytucję, w postaci decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, określono jednoznacznie, że Prezes UTK nie może ingerować w kwestie zgodne ustalone przez strony umowy. Z art. 29e ust. 3 u.t.k. wynika, że Prezes UTK zgodne ustalenia aplikanta i zarządcy infrastruktury musi wziąć pod uwagę, natomiast samodzielnie orzeka w kwestiach różniących strony. O ile takie uregulowanie należy ocenić pozytywnie, o tyle wątpliwości może budzić zasięg ingerencji Prezesa UTK w kwestie różniące aplikanta i zarządcę. Rodzi się bowiem pytanie, jak głęboka może być ingerencja Prezesa UTK w treści wydawanej decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, a precyzując, czy Prezes UTK może w treści decyzji wprowadzić własne postanowienia, których aplikant i zarządca nawet nie negocjowali i nie zawarli w projekcie umowy. Jak się wydaje, Prezes UTK, jako regulator w sektorze kolejowym nie może dowolnie wprowadzać w treść decyzji innych postanowień niż te, które zarządca i aplikant w czasie negocjacji omawiali. Wynika to niewątpliwie z treści art. 29e ust. 3 u.t.k. Stosownie do wskazanego wyżej przepisu, Prezes UTK, wydając decyzję o przydzieleniu zdolności przepustowej, określa w niej w całości postanowienia zgodne przez strony poczynione oraz rozstrzyga tylko w częściach, co do których zarządca i aplikant nie doszli do porozumienia. *De lege lata* dyspozycja z art. 29e ust. 3 u.t.k. nie daje Prezesowi UTK możliwości rozstrzygnięcia w treści decyzji o kwestiach, które nie znalazły się w projekcie umowy o przydzielenie zdolności przepustowej, chyba że chodzi o elementy konieczne takiej umowy, unormowane w art. 29d ust. 2 pkt 1–2 u.t.k.

Decyzja w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej jest szczególnego rodzaju decyzją administracyjną, która wywiera skutki względem prawa cywilnego, a co za tym idzie, powinno stosować się do niej ustalenia dokonane przez strony w ramach cywilistycznej swobody umów. W przeciwnym razie decyzja taka może korespondować z zasadą swobody umów z art. 353¹ KC, która w ni-

¹⁶ Tak: J. Tomczak, *Regulamin przydzielania tras pociągów*, dostęp online: <http://prawo-kolei.pl/regulamin-przydzielania-tras-pociagow/> (4 maja 2016 r.).

¹⁷ Zob. Wyrok SOKiK w Warszawie z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt XVII AmK 1/12, LEX nr 1728397; Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2014 r., sygn. akt VI ACa 1473/13, LEX nr 1527297.

niejszym przypadku może znajdować zastosowanie oraz z dyspozycją zawartą w art. 29e ust. 3 u.t.k. Decyzja Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej jest indywidualnym aktem administracyjnym wywierającym skutki cywilnoprawne, a jej charakter jest bezpośredni. Można więc uznać tego typu decyzję za zdarzenie cywilnoprawne¹⁸.

3. Charakterystyka postępowania zmierzającego do wydania przez Prezesa UTK decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej

Postępowanie zmierzające do wydania decyzji przez Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności jest szczególnym rodzajem postępowania administracyjnego. Dochodzi bowiem do jej wydania w przypadku, gdy zarządca oraz aplikant nie dojdą do porozumienia w zakresie zawarcia umowy o przydzielenie zdolności przepustowej.

W czasie, gdy obowiązywała instytucja decyzji Prezesa UTK zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej, procedura jej wydania była bardziej skomplikowana. Dwie potencjalne strony umowy, czyli zarządca oraz przewoźnik mogli wystąpić z wnioskiem do Prezesa UTK o wyznaczenie terminu do zakończenia negocjacji. Bezskuteczny upływ terminu do zakończenia negocjacji w przedmiocie zawarcia umowy pomiędzy zarządcą a przewoźnikiem pozwalała na wydanie decyzji. Termin taki był wyznaczany przez Prezesa UTK w drodze zaskarżalnego postanowienia w rozumieniu przepisów KPA¹⁹. Nie mógł być on krótszy niż 14 dni, licząc od momentu doręczenia wniosku o zawarcie umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej²⁰. Prezes UTK w razie odmowy podjęcia negocjacji przez jedną ze stron mógł wyznaczyć obowiązek ich przeprowadzenia oraz termin zakończenia. Wnioskodawcy musieli spełnić także szereg innych obowiązków, jak przykładowo dołączenie projektu umowy wraz z aktualnymi stanowiskami. Dopiero po bezskutecznym upływie wyznaczonego w każdym przypadku terminu, Prezes UTK był zobligowany do wydania decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej.

Obecnie, po wprowadzeniu nowej instytucji decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, procedura została uproszczona. W dalszym ciągu,

¹⁸ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 27.

¹⁹ Zob. szerzej: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 936–942.

²⁰ Elementem niniejszego postanowienia mógł być również obowiązek prowadzenia negocjacji przed Prezesem UTK.

podobnie jak miało to miejsce w czasie obowiązywania instytucji decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej, tryb postępowania ma charakter wnioskowy, z zastrzeżeniem jednak, że jedyną stroną legitymowaną do złożenia wniosku, w przedmiocie wszczęcia postępowania, mającego na celu wydanie decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, jest aplikant. Postępowanie w sprawie wydania przez Prezesa UTK decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej nie może zostać wszczęte na skutek wniosku zarządcy. Może to wynikać z faktu, że po implementacji dyrektywy w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, na zarządcy spoczywa obowiązek zapewnienia niedyskryminacyjnego traktowania aplikantów. Podkreślić jednocześnie należy, że decyzja w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej nie może zostać wydana na skutek postępowania wszczętego przez Prezesa UTK z urzędu. Wynika to bowiem z literalnego brzmienia art. 29e ust. 1 u.t.k.

Warunkiem koniecznym do wydania decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej jest niedojście do porozumienia przez zarządcę i aplikanta w zakresie postanowień umowy. W stosunku do poprzednio obowiązującej instytucji związanej z dostępem do infrastruktury kolejowej jest to znaczne uproszczenie procedury administracyjnej. Nie ma bowiem konieczności wyznaczania terminu do zakończenia negocjacji i oczekiwania na jego bezskuteczny wpływ. Można nawet przyjąć, że obecne rozwiązanie, które nie przewiduje obowiązku wyznaczenia terminu lepiej wypełnia cywilistyczną zasadę swobody umów, z uwagi na to, że negocjacje nie muszą toczyć się przez długi okres. Co więcej, mogą trwać nawet jeden dzień, a to od aplikanta będzie zależało, czy będzie chciał negocjować dłużej, czy może będzie chciał złożyć wniosek do Prezesa UTK o wydanie decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej.

Istnieje jeszcze jeden warunek, bez którego decyzja w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej nie może zostać wydana. Chodzi to o konieczność dołączenia do wniosku składanego przez aplikanta projektu umowy wraz z aktualnymi stanowiskami zarządcy i aplikanta. Takie rozwiązanie ułatwia Prezesowi UTK wydanie decyzji z zachowaniem warunków określonych w art. 29e ust. 3 u.t.k., czyli orzeczenie w treści decyzji zgodnie z jednomyślnymi stanowiskami stron oraz orzeczenie co do sprzecznych postanowień wskazanych w projekcie umowy przez strony.

Decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej nadaje się *ex lege* rygor natychmiastowej wykonalności, co wynika z art. 29e ust. 4 u.t.k. Jest to zatem regulacja odmienna, niż występująca w przepisach ogólnego postępowania administracyjnego, gdzie organ decyduje o nadaniu rygoru po spełnieniu kodeksowych przesłanek. Rygor natychmiastowej wykonalności może zostać wstrzymany wyłącznie w przypadku określonym w art. 479⁷⁴ Kodeksu postępowania

cywilnego²¹. Po wniesieniu odwołania, strona, która je wniosła, może złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji do momentu rozstrzygnięcia sprawy. O wstrzymaniu wykonalności Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów orzeka postanowieniem, które może zostać wydane na posiedzeniu niejawnym.

Decyzja Prezesa UTK kończy postępowanie administracyjne, mające na celu zastąpienie umowy o przydzielenie zdolności przepustowej. Niemniej strona niezgadzająca się z decyzją jest uprawniona do wniesienia odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie 14 dni od momentu doręczenia jej decyzji. Odwołanie może zostać wniesione zarówno przez aplikanta, jak również przez zarządcę. Co ciekawe, mimo iż decyzja wydawana przez Prezesa UTK jest decyzją administracyjną, to jednak do postępowania odwoławczego stosuje się przepisy art. 479⁶⁸–479⁷⁸ KPC. Mając powyższe na uwadze, trzeba zauważyć, że odmiennie aniżeli jest to uregulowane w przepisach KPA, strona, odwołując się od decyzji, jest obowiązana przedstawić zarzuty, ich uzasadnienie oraz wskazać właściwe dowody. Zgodnie z przepisami KPA wystarczy, że strona jest niezadowolona z decyzji, by odwołanie mogło być procedowane. W przypadku odwołania od decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej koniecznym jest wykazanie zasadności środka zaskarżenia już na etapie jego składania.

Można postawić tezę, że podleganie odwołania od przedmiotowej decyzji przepisom KPC jest nieuzasadnione i powinno podlegać wyłącznie rygorom KPA. Dla zobrazowania wystarczy przedstawić sytuację, w której jedna ze stron wnosi skargę kasacyjną na orzeczenie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, druga zaś wnosi nadzwyczajny środek zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym – jak przykładowo wniosek o wznowienie postępowania, czy wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji (w literaturze podkreśla się, że dopuszczalne jest wniesienie nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym od tego typu wydawanych decyzji przez Prezesa UTK²²). Może wówczas dojść do sytuacji, w której jedna decyzja będzie przedmiotem dwóch postępowań: – z jednej strony postępowania na podstawie KPC, z drugiej zaś postępowania na podstawie przepisów KPA. Przepis art. 13b ust. 2 u.t.k. w związku z art. 13b ust. 4 u.t.k. wskazuje, że przepisy KPC stosuje się tylko do odwołań, czyli zwyczajnych środków zaskarżenia. Zatem nadzwyczajne środki zaskarżenia od decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, na podstawie art. 13a ust. 1 u.t.k., mogą być procedowane tylko w trybie przepisów KPA. Należy więc *de lege ferenda* postulować, aby przepis art. 13b ust. 2 u.t.k. został doprecyzowany i by odniesiono

²¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn.: Dz. U. 2014, poz. 101 ze zm.

²² M. Szreniawska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego*, [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, P. Wajdy, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 240–241.

się w nim również do nadzwyczajnych środków zaskarżenia, bądź żeby do odwołań stosowano wyłącznie przepisy KPA.

4. Charakter decyzji Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej

Decyzja Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej jest aktem administracyjnym o charakterze regulacyjnym²³. Co więcej, jej charakter prawny przesądza o tym, że jest aktem sterującym, gdyż Prezes UTK w spornym zakresie będzie ustalał kwestie związane z przydzieleniem zdolności przepustowej, co do których zarządca oraz aplikant nie doszli do porozumienia.

Przedmiotowa decyzja jest również co do zasady aktem indywidualnym, dlatego że kierowana jest w głównej mierze do zarządcy oraz aplikanta i co do zasady nie powinna odnosić się do szerszego kręgu podmiotów. Może się jednak zdarzyć, że Prezes UTK, wydając decyzje w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, będzie zawierał postanowienia, które przesądzą o charakterze generalnym decyzji i oddziałują na inne podmioty. Wydaje się jednak, że jeśli regulator zawiera takie postanowienia, powinien je także zawierać wobec innych aplikantów i zarządców, wydając kolejne decyzje w podobnych sprawach, o ile z projektu umowy przedłożonego Prezesowi UTK taka możliwość wynika²⁴.

Decyzja Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej jest aktem konstytutywnym. Tworzy nowe prawa i obowiązki między stronami decyzji oraz kreuje nowy stosunek prawny (stosunek obligacyjny) między zarządcą a aplikantem²⁵. Wydanie decyzji przez Prezesa UTK nie jest dyskrecjonalne²⁶. Regulator nie może w zakresie swobody uznania decydować, czy decyzję taką wyda, czy nie. Wydanie decyzji jest jego ustawowym obowiązkiem, który reguluje kwestie konkurencji w sektorze transportu kolejowego, toteż samo wydanie przez niego decyzji nie może podlegać uznaniu.

Przedmiotowej decyzji Prezesa UTK można przyznać przymiot aktu administracyjnego o charakterze kształtującym i ustalającym. Wynika to z faktu, że niniejsza decyzja kształtuje i ustala w sposób szczegółowy stosunek administra-

²³ R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Difin, Warszawa 2013, s. 241.

²⁴ Zob. M. Trela, *Charakter prawny decyzji Prezesa UTK zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2), s. 158–159.

²⁵ J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 290.

²⁶ Odróżnić należy dyskrecjonalność wydania decyzji od dyskrecjonalności w zakresie treści decyzji.

cywilnoprawny występujący między stronami, ale przede wszystkim stosunek cywilnoprawny²⁷.

Decyzja Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej jest rozstrzygnięciem merytorycznym. Odnosi się do meritum sprawy i rozstrzyga o konkretnych postanowieniach, które zostałyby zawarte w umowie, gdyby zarządca oraz aplikant doszli do porozumienia. Decyzja ma charakter merytoryczny również z uwagi na to, że kształtuje stosunek prawny między jej stronami²⁸.

5. Skutki decyzji Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej

Decyzja Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej wywiera szereg skutków zarówno administracyjnoprawnych, jak i cywilnoprawnych. Przykładem skutku administracyjnoprawnego może być związanie decyzją jej adresatów. Decyzja ta będzie niewątpliwie wpływała na dalsze zawieranie i kształt umów z innymi aplikantami. Z kolei za skutek cywilnoprawny można uznać ukształtowanie stosunku zobowiązaniowego między adresatami decyzji. W tej sytuacji decyzja administracyjna zastępuje umowę cywilnoprawną, jednocześnie wywołując skutki takie, jakie wynikałyby z samej umowy jako czynności cywilnoprawnej. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że decyzja Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej zastępuje oświadczenie woli zarządcy infrastruktury i aplikanta w zakresie spornych kwestii wskazanych w projekcie umowy²⁹.

W piśmiennictwie można natomiast spotkać się z innym podziałem skutków związanych z tego typu decyzjami. R. Stasikowski dokonuje podziału na skutki wewnętrzne i zewnętrzne. Pierwsze z nich mogą działać względem zarządcy i aplikanta, drugie natomiast względem innych podmiotów aniżeli adresaci decyzji. Przykładem działania wewnętrznego decyzji mogą być postanowienia dotyczące współpracy między adresatami przedmiotowej decyzji, z kolei przejawy działania zewnętrznego niniejszej decyzji Prezesa UTK mogą oddziaływać na zapewnienie konkurencji w sektorze transportu kolejowego³⁰.

Z tytułu przedmiotowej decyzji Prezesa UTK, a precyzując – z braku jej wykonywania albo też z nieprawidłowego jej wykonania, może wystąpić pewnego rodzaju skutek pośredni w postaci sankcji, określonej w art. 66 ust. 1 pkt 2d

²⁷ Por. J. Zimmerman, *Prawo...*, s. 293.

²⁸ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym z dnia 29 czerwca 2011 r., Druk nr 4395, dostęp online: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/85AEA7404ACDF354C12578C400323D94/\\$file/4395.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/85AEA7404ACDF354C12578C400323D94/$file/4395.pdf) (21 maja 2016 r.).

²⁹ Zob. Ł. Gołąb, *Umowa...*, s. 32.

³⁰ R. Stasikowski, *Transport...*, s. 273.

u.t.k. Przepis art. 66 ust. 1 pkt 2d u.t.k. wskazuje, że zarządca infrastruktury będzie podlegał karze pieniężnej, jeżeli w sposób prawidłowy nie zapewni niedyskryminacyjnego traktowania aplikantów. Nie ulega zatem wątpliwości, że niestosowanie się do treści decyzji Prezesa UTK może skutkować nałożeniem kary pieniężnej w wysokości do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym³¹. Warto jednak zauważyć, że skutek w postaci sankcji pieniężnej może odnosić się tylko do jednego z adresatów decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, a mianowicie do zarządcy infrastruktury. Przepisy u.t.k. nie przewidują żadnych kar pieniężnych względem aplikantów. Jednocześnie trzeba podkreślić, że w sytuacji, gdy zarządca infrastruktury niezwłocznie usunie skutki wynikające z dyskryminacyjnego traktowania aplikantów, wówczas Prezes UTK odstępkuje od nałożenia wskazanej kary pieniężnej (art. 66 ust. 2a u.t.k.).

Analizując skutki decyzji Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, trzeba rozważyć problem teoretyczny w postaci zasady trwałości decyzji administracyjnej wynikającej z art. 16 KPA. Powstaje bowiem pytanie, jak rozwiązać sytuację, w której adresaci decyzji chcą zmienić treść obowiązującego między nimi stosunku obligacyjnego, wynikającego z ostatecznej decyzji Prezesa UTK, poprzez zawarcie umowy w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej. Z zasady trwałości decyzji administracyjnej wynika, że decyzja ostateczna może zostać wzruszona tylko w przypadku określonym przepisami, a organ wydający decyzję z urzędu nie może zmienić jej treści³². W poprzednio obowiązującej instytucji związanej z dostępem do infrastruktury kolejowej, a mianowicie instytucji decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej, jedyną sytuacją, w której treść stosunku między zarządcą a przewoźnikiem mogłaby ulec zmianie, było wydanie nowej decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej. Niemniej jednak wydanie decyzji było możliwe tylko wówczas, gdy zostały spełnione przesłanki z ówczesnie obowiązującego art. 29 ust. 1i u.t.k., a więc kiedy upłynął termin wyznaczony do zakończenia negocjacji. Nowa instytucja decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, wprowadzona wskutek implementacji dyrektywy w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, rozwiązuje ten problem. Ustawodawca zdecydował się bowiem na wprowadzenie przepisu art. 29e ust. 5 u.t.k., zgodnie z którym decyzja wygasa w chwili zawarcia umowy o przydzielenie zdolności przepusto-

³¹ M. Wincenciak, *Kary pieniężne*, [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, P. Wajdy, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 722.

³² Por. M. Wierzbowski, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, pod red. M. Wierzbowskiego, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 27–28.

wej. Przepis art. 29 e ust. 5 u.t.k. jest przepisem *lex specialis* w stosunku do art. 16 KPA. Następuje więc odstępstwo od zasady trwałości decyzji administracyjnej.

Mimo, iż zarówno nazwa umowy, jak również decyzji Prezesa UTK wskazywałyby, że i umowa i decyzja przydzielają aplikantom zdolność przepustową, to jednak tak się nie dzieje. Wywierają one wyłącznie skutek w postaci możliwości złożenia wniosków o przydzielenie zdolności przepustowej, co wynika z przepisu art. 29d ust. 1 u.t.k. Należy więc przyjąć, że decyzja Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, podobnie jak umowa o przydzielenie zdolności przepustowej, nie rodzą skutku bezpośredniego w postaci uzyskania tejże zdolności. Stanowią jednak przesłankę konieczną do jej uzyskania, ponieważ aplikant nabywa prawo do składania wniosków o przydzielenie zdolności przepustowej dopiero po zawarciu umowy lub wydaniu decyzji przez Prezesa UTK. Ze zdolności przepustowej rozumianej *sensu stricte* korzystać będą przewoźnicy kolejowi.

6. Podsumowanie

Podsumowując rozważania na temat decyzji Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej trzeba zauważyć, że konstrukcja postępowania zmierzającego do jej wydania jest znacznie bardziej uproszczona, aniżeli konstrukcja postępowania wcześniej obowiązującej instytucji decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej. Pozytywnym rozwiązaniem wprowadzonym przez ustawodawcę do instytucji decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej jest związanie Prezesa UTK warunkami zgodnie ustalonymi przez zarządcę i aplikanta w projekcie umowy i konieczność zamieszczenia ich w rzeczonyj decyzji. Prezes UTK rozstrzyga tylko o częściach umowy, w których strony nie doszły do porozumienia. W związku z tym mogą powstawać wątpliwości, czy Prezes UTK może wykroczyć poza ramy przedkładanego mu projektu umowy o przydzielenie zdolności przepustowej. Niemniej literalne brzmienie przepisu nie zezwala mu na regulowanie innych kwestii niż te, które strony w projekcie wskazały. Co jednak, gdy strony w projekcie umowy nie zawarły postanowień, które muszą się znaleźć obligatoryjnie w umowie? *De lege ferenda* można więc postulować, aby do art. 29e ust. 3 u.t.k. wprowadzono dyspozycję, która w sposób oczywisty uprawniałaby Prezesa UTK do normowania takich postanowień w decyzji, niezależnie od przedłożonego projektu umowy.

Wartym zwrócenia uwagi jest także sytuacja związana z zaskarżaniem decyzji Prezesa UTK w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej. Jedną bowiem decyzja może podlegać dwóm reżimom prawnym. Z jednej strony reżimowi KPC, kiedy jedna ze stron wniosła odwołanie od wskazanej decyzji, z drugiej zaś reżimowi KPA, w sytuacji, gdy którakolwiek strona złożyłaby nadzwyczajny

środek zaskarżenia. Jak się wydaje, kwestia ta powinna zostać przez prawodawcę rozwiązana.

Mimo wskazanych wyżej niejasności, sama instytucja zastąpienia umowy o przydzielenie zdolności przepustowej decyzją administracyjną jest prawidłowo skonstruowana i zapewnia podstawowy cel, jakim jest konkurencyjność w sektorze transportu kolejowego.

Streszczenie

W artykule przedstawiono szczegółową analizę decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej. Autor kolejno prezentuje podmioty oraz przedmiot tej decyzji. W dalszej kolejności przedstawiono charakterystykę postępowania zmierzającego do wydania decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, jak również przedstawiono charakter prawny tejże decyzji. W artykule autor skupia się na opisie skutków wynikających z wydania decyzji, jak również przedstawia postulaty *de lege ferenda* pod adresem ustawy o transporcie kolejowym.

Słowa kluczowe: zdolność przepustowa, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, decyzja, umowa

An administrative law analysis of the President of the Office of Rail Transport decision regarding the allocation of the capacity

Summary

In the article there is presented detailed analysis of the President of the Office of Rail Transport decision, which is replacing the contract for the allocation of the capacity. Author subsequently presents entities and object of this decision. Further there is presented the characteristics of the procedure leading to the decision replacing the contract for the allocation of the capacity, as well as the legal nature of the decision. In the article author focuses on the description of effects resulting from the decision, but also features the *de lege ferenda* demands at the Act on Rail Transport.

Key words: capacity, the President of the Office of Rail Transport, decision, contract

Bibliografia

- Dopierała F., *Kompetencje Prezesa UTK a swoboda kształtowania umów pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2).
- Dyl K., *Działania regulacyjne Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w latach 2011–2014*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 1(4).
- Gołąb Ł., *Umowa jako instrument realizacji prawa dostępu do infrastruktury kolejowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012, nr 2.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Kraśniewski M., *Konkurencja w polskim sektorze transportu kolejowego*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2(5).
- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, pod red. M. Wierzbowskiego, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Stasikowski R., *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Difin, Warszawa 2013.
- Tomczak J., *Regulamin przydzielania tras pociągów*, dostęp online: <http://prawokolei.pl/regulamin-przydzielania-tras-pociagow/> (4 maja 2016 r.).
- Trela M., *Charakter prawny decyzji Prezesa UTK zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2).
- Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. Wierzbowski M., Wajda P., Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

mgr Ochirsuren Badral

Uniwersytet Łódzki

Oплата za dostęp do infrastruktury kolejowej

1. Wprowadzenie

System opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w państwach europejskich był stopniowo reformowany od lat 90. XX w. dzięki implementacji unijnej polityki transportowej, a w szczególności poprzez transponowanie do porządków krajowych dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa¹ (dalej: dyrektywa 2001/14/WE). To spowodowało odseparowanie przedsiębiorstw kolejowych² od państwa, a także oddzielenie zarządcy infrastruktury kolejowej od przedsiębiorstw zajmujących się przewozem (przewoźników). Był to warunek konieczny do otwarcia i liberalizacji europejskiego rynku kolejowego. W wyniku tych zmian wszystkie państwa są włączone do otwartego systemu przydziału tras pociągowych (ang. *open train-path allocation system*) i są zobowiązane do przyjęcia bardziej transparentnego systemu pobierania opłat.

Jak dotąd, każde państwo w Europie cechuje się specyficnością polityki transportowej, co znaczy, że jesteśmy daleko od osiągnięcia jednolitego systemu opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. System ten, będąc środkiem do finansowania zarządzania infrastrukturą, może być także stosowany jako środek zachęty do optymalizacji technologii w kolei, choć w praktyce jest to czasami sprawa dość wrażliwa. Jednym z wyzwań stojących przed międzynarodowym transportem kolejowym jest utworzenie spójnego systemu opłat poprzez wybór koncepcji harmonizacji lub poprzez poprawę struktury i wskaźników systemu opłat. Taki system powinien oczywiście uwzględniać fakt, iż istnieją istotne różnice między różnymi państwami co do systemu opłat (między państwami trzeci-

¹ Dz.Urz. WE 2001 L 75/29.

² Zob. M. Król, T. Banaszczyk, *Jak lepiej wyzyskać potencjał separacji pionowej w transporcie kolejowym w Polsce?*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2), s. 44–53.

mi a Unią Europejską, a także między poszczególnymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej).

2. Uwagi wstępne

Korzystanie przez przewoźników z infrastruktury kolejowej jest odpłatne³. Wynika to bezpośrednio z przepisu art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁴ (dalej: u.t.k.), który wskazuje, iż z tytułu udostępnienia infrastruktury kolejowej jej zarządca pobiera opłaty. Opłaty są uregulowane w art. 33 u.t.k. Sam art. 29 przywołanej ustawy jest jednym z ważniejszych – z punktu widzenia regulacji rynku transportu kolejowego – przepisów⁵. Podkreślić należy, że ten przepis przede wszystkim statuuje legalną definicję pojęcia udostępniania infrastruktury kolejowej przez zarządcę oraz określa ogólne założenia, na jakich powinno opierać się udostępnianie i korzystanie przez przewoźników kolejowych z zarządzanej przez zarządcę infrastruktury kolejowej⁶. Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.t.k. udostępnianie infrastruktury kolejowej polega na przydzielaniu przewoźnikowi kolejowemu trasy pociągu na liniach kolejowych oraz umożliwieniu mu korzystania z niezbędnej infrastruktury kolejowej. Według R. Stasikowskiego udostępnianie infrastruktury kolejowej jest przykładem nakładania, przenikania i kooperacji prawa administracyjnego z prawem cywilnym w dążeniu do osiągnięcia określonego celu⁷. Autor ten z instytucją udostępniania infrastruktury kolejowej łączy zasadę odpłatnego udostępniania infrastruktury kolejowej⁸.

Co więcej, na zarządcach infrastruktury spoczywa obowiązek opracowania metody alokacji kosztów poszczególnych usług; przy czym opłata za dostęp do infrastruktury musi odzwierciedlać koszt wynikający z przejazdu pociągu⁹. Po-

³ A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Lex Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 107.

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. 2015 poz. 1297 ze zm.

⁵ P. Zawadzka, *Udostępnianie infrastruktury kolejowej i opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej*, [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, P. Wajdy, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 524.

⁶ Tamże.

⁷ R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Difin, Warszawa 2013, s. 180.

⁸ Wśród innych zasad R. Stasikowski wymienia: zasadę potencjalnie otwartego dostępu do infrastruktury kolejowej, zasadę obowiązku udostępniania infrastruktury kolejowej przewoźnikowi świadczącemu przewozy pasażerskie i pierwszeństwa przewozów pasażerskich oraz zasadę udostępniania infrastruktury kolejowej na podstawie rozkładu jazdy.

⁹ Ł. Ziarko, *Jednolity europejski obszar kolejowy – tworzenie konkurencyjnej struktury sektora kolejowego w Unii Europejskiej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2), s. 18.

nadto, opłaty za użytkowanie infrastruktury kolejowej powinny być wykorzystywane do finansowania działalności gospodarczej zarządcy infrastruktury¹⁰.

Charakter prawny opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej jest dość wyjątkowy, gdyż opłata za korzystanie z infrastruktury kolejowej nie ma charakteru klasycznej opłaty, będącej daniną publicznoprawną¹¹. Jest ona bowiem nakładana na podstawie umowy zawieranej między dwoma podmiotami: zarządcą i licencjonowanym przewoźnikiem¹².

W dniu 03.08.2015 r. Urząd Transportu Kolejowego (dalej: UTK) opublikował komunikat pt. *Sposób określania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej*, w którym informuje, że 12 czerwca 2015 r. zostało wydane rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/909 w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu¹³, zwane dalej „rozporządzeniem UE”, które jest aktem wykonawczym do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, zwanej dalej „dyrektywą 2012/34”, do którego zarządca infrastruktury kolejowej obowiązany jest bezpośrednio się stosować¹⁴.

Ponadto, Urząd Transportu Kolejowego przypomina, że w świetle przesłanek dyrektywy 2012/34, zarządca może skorzystać z uprawnienia do stopniowego wdrożenia nowego rozporządzenia UE, przedstawiając jednak swoją metodę obliczania kosztów bezpośrednich oraz – w stosownych przypadkach – plan stopniowego wprowadzania, nie później niż do 03.07.2017 r., o czym informuje art. 9 tego rozporządzenia. Mając na uwadze przywołane powyżej przepisy prawa, dla określania stawek jednostkowych opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej mają zastosowanie poniżej przedstawione zasady¹⁵. Te zasady zaprezentowane zostaną w ramach pkt. II Rodzaje opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

3. Rodzaje opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej

W myśl art. 33 ust. 2 opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej ustalana jest przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie

¹⁰ P. Zawadzka, *Udostępnianie infrastruktury...*, s. 605.

¹¹ O opłatach publicznych szerzej zob.: J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.

¹² P. Zawadzka, *Udostępnianie infrastruktury...*, s. 609.

¹³ Dz.U. UE L 148/17.

¹⁴ S. Sadowski, *Sposób określania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej*, Urząd Transportu Kolejowego 2015, dostęp online: www.utk.gov.pl/aktualnosci/6180,Sposob-okre-slania-oplat-za-korzystanie-z-infrastruktury-kolejowej.html (3 sierpnia 2015 r.).

¹⁵ Tamże.

zarządca jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami.

Oplata za korzystanie z infrastruktury kolejowej składa się z opłaty podstawowej¹⁶ oraz opłat dodatkowych¹⁷. Jest zatem sumą dwóch rodzajów opłat (art. 33 ust. 3 u.t.k.).

Zgodnie z art. 33 ust. 3a u.t.k. w ramach opłaty podstawowej zarządca pobiera określoną odrębnie opłatę za: (1) minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej¹⁸, obejmujący usługi, o których mowa w części I ust. 1 załącznika do ustawy¹⁹ oraz (2) dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, obejmujący usługi, o których mowa w części I ust. 2 załącznika do ustawy²⁰.

¹⁶ Zob. I. Szwedziak-Bork, *Obliczenie opłaty podstawowej za dostęp do linii kolejowej o różnych parametrach. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2013 r., VI ACA 649/13*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7(3), s. 124–126; T. Godlewski, *Forma i prawne wymogi wobec sprawowanego przez Prezesa UTK nadzoru przestrzegania przez zarządcę infrastruktury kolejowej przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lutego 2014 r. (II GSK 1906/12)*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 1(4), s. 140–144.

¹⁷ Zasadą z pkt. I Uwagi wstępne w odniesieniu do opłat dodatkowych jest to, że opłaty dodatkowe, w myśl § 7 ust. 21 *rozporządzenia PL*, określa się w sposób zapewniający sfinansowanie kosztów, które zarządca będzie musiał ponieść, zapewniając przewidywany zakres udostępniania infrastruktury kolejowej z uwzględnieniem marży zysku nieprzekraczającej 10%. Jednocześnie UTK informuje, że w związku z brakiem kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa, niniejsze stanowisko stanowi jedynie pogląd Urzędu na treść obowiązującego prawa. Powyższe stanowisko nie wiąże Prezesa UTK w postępowaniach administracyjnych oraz ewentualnych postępowaniach sądowych.

¹⁸ Zob. M. Będkowski-Kozioł, *Podstawa kalkulacji opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej. Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 21.02.2013 r. (XVII AmK 2/12)*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2), s. 162–164; zasadą z pkt. I Uwagi wstępne w odniesieniu do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej jest to, że zarządca może określić stawki jednostkowe opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej zgodnie z przepisami przywołanego powyżej rozporządzenia UE, jeśli nie zamierza skorzystać z uprawnienia do stopniowego jego wdrożenia, tym samym, stosując się do prawa krajowego w dozwolonym okresie przejściowym, z zastrzeżeniem uwzględnienia art. 9 tego rozporządzenia.

¹⁹ Obejmujący obsługę wniosku o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, prawo użytkowania przyznanej infrastruktury, korzystanie z rozjazdów i węzłów kolejowych, sterowanie ruchem pociągów, w tym sygnalizację, odprawianie i łączność, udostępnianie informacji wymaganej do wdrożenia lub prowadzenia przewozów oraz udostępnianie urządzeń sieci trakcyjnej.

²⁰ Takich jak: urządzenia zaopatrzenia w paliwo, stacje pasażerskie, ich budynki i inne urządzenia, terminale kolejowe, stacje rozrządowe, tory i urządzenia do formowania składów pociągów, tory postojowe i inne udogodnienia techniczne; zasadą z pkt. I Uwagi wstępne w odniesieniu do dostępu do urządzeń związanych z obsługą pociągów jest to, że w ramach opłaty podstawowej, w myśl art. 33 ust. 3a pkt 2 ustawy, zarządca może pobierać określoną odrębnie

W związku z zasadą wyrażoną w art. 33 ust. 4 u.t.k. opłata podstawowa za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej jest obliczana jako iloczyn przebiegów pociągów i stawek jednostkowych ustalonych w zależności od kategorii linii kolejowej i rodzaju pociągu, oddzielnie dla przewozu osób i rzeczy. Przepis art. 33 ust. 5 u.t.k. stanowi, iż stawka jednostkowa opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej jest określana dla przejazdu jednego pociągu na odległość jednego kilometra.

W myśl art. 4c opłata podstawowa za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów obliczana jest jako iloczyn zamówionych usług i odpowiadających im stawek jednostkowych ustalonych odrębnie dla wymienionych wyżej rodzajów usług (określonych w części I ust. 2 załącznika do ustawy).

4. Zarządca infrastruktury

Zgodnie z art. 33 ust. 1 zarządca określa wysokość opłat za korzystanie przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej.

opłatę za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, o których mowa w części I ust. 2 załącznika do ustawy. Należy zauważyć, że dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, zgodnie z art. 31 ust. 7 dyrektywy 2012/34, przyjmuje określenie „obiekt infrastruktury usługowej”. W ślad za tym: „*Oplata nakładana za dostęp do torów w ramach obiektów infrastruktury usługowej, o których mowa w załączniku II pkt 2 do dyrektywy 2012/34 oraz świadczenie usług w tych obiektach nie może przekraczać kosztów ich świadczenia powiększonych o rozsądny zysk.*” Przepis ten określa sposób ustalenia górnej granicy opłat, jakie mogą być pobierane za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów. Zgodnie zaś z art. 33 ust. 2 u.t.k.: „*Oplata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej ustalana jest przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie zarządca jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami.*” Sposób, w jaki należy określić powyżej wskazany „koszt bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami” doprecyzowany został przesłanką § 7 ust. 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. 2014, poz. 788), zwanego dalej „*rozporządzeniem PL*”: „*Do kalkulacji opłat za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów obejmujących usługi, o których mowa w części I ust. 2 załącznika do ustawy, zarządca przyjmuje uzasadnioną część kosztów, których wartość w określonym czasie rośnie wraz ze wzrostem częstotliwości dostępu do urządzeń.*” Wymienione powyżej przepisy nie wykluczają zatem możliwości oparcia kalkulacji opłat za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów na innych dodatkowych kosztach, przy uwzględnieniu kosztów bezpośrednio ponoszonych, jako rezultatu wykonywania przewozów pociągami, o których w art. 33 ust. 2 ustawy. Jednocześnie w zakresie zastosowania rozsądnego zysku, należy odnieść się do przepisów w art. 31 ust. 7 dyrektywy 2012/34. Reasumując: opłatę podstawową za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów należy kalkulować, zgodnie z art. 33 ust. 2 u.t.k., z uwzględnieniem kosztów bezpośrednich (co oznacza, że mogą zostać uwzględnione również inne dodatkowe koszty); sposób ustalenia kosztów bezpośrednich określa § 7 ust. 18 rozporządzenia PL, przy kalkulacji opłat można zastosować rozsądny zysk, o którym mowa w art. 31 ust. 7 dyrektywy 2012/34.

Przepis art. 4a stanowi, iż zarządca może stosować minimalną stawkę jednostkową opłaty podstawowej. Minimalną stawkę stosuje się na jednakowych zasadach wobec wszystkich przewoźników kolejowych osób za korzystanie z infrastruktury kolejowej zgodnie z umową o świadczenie usług publicznych.

Stosownie do art. 6 obowiązkiem zarządcy jest podanie do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, odrębnie dla przewozu osób i rzeczy, wysokości i rodzaju stawek opłaty podstawowej i opłat dodatkowych.

W myśl art. 9a zarządca może wprowadzać zmiany stawek jednostkowych opłaty podstawowej w każdym czasie – jeżeli zmiana dotyczy obniżenia opłat, albo nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia ich ogłoszenia – jeżeli zmiana dotyczy podwyższenia opłat.

5. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego należy przekazać informację o stawkach jednostkowych opłaty podstawowej oraz o opłatach dodatkowych (poza opłatami za korzystanie z prądu trakcyjnego) wraz z kalkulacją ich wysokości (art. 7 u.t.k.).

Zgodnie z art. 8 u.t.k. Prezes UTK, w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji o wysokości stawek, zatwierdza je albo odmawia ich zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia niezgodności z zasadami wskazanymi w ustawie i przepisach wydanych na jej podstawie (art. 33 ust. 2–6, art. 34 i 35 u.t.k.).

Przewoźnik kolejowy jest uprawniony do składania skarg do Prezesa UTK, dotyczących naliczania przez zarządcę opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres oraz termin usunięcia nieprawidłowości²¹.

6. Podwyższanie opłat i ulgi w opłacie

W myśl art. 34 ust. 1 zarządca może podwyższyć opłatę, o której mowa w art. 33 ust. 2 u.t.k., jeżeli: (1) udokumentuje, że poniósł lub będzie musiał ponieść wydatki z tytułu: (a) powiększenia niewystarczającej zdolności przepustowej określonej linii kolejowej, (b) niekorzystnego oddziaływania ruchu pociągów na środowisko, pod warunkiem, że zwiększenie opłaty będzie porównywalne do stosowanych przez konkurencyjne gałęzie transportu, (c) podnoszące efektywność inwestycji w zakresie rozwoju sieci kolejowej zakończonych lub rozpoczętych w okresie nie dłuższym niż 15 lat przed wejściem w życie ustawy; (2) pod-

²¹ Urząd Transportu Kolejowego, *Polityka regulacyjna państwa w zakresie dostępu do infrastruktury na przykładzie Polski*, dostęp online: www.msz.gov.pl/resource/b52177c4-b397-4568-b26d-a38b9ee21a90:JCR (8 sierpnia 2016 r.).

wyższenie dotyczy kolejowych międzynarodowych przewozów towarów, jednak tylko pod warunkiem stosowania, przewidzianych w regulaminie, niedyskryminacyjnych zasad zapewniających utrzymanie konkurencyjności kolei na rynku przewozów międzynarodowych i nieeliminowania z tego rynku przewoźników kolejowych, którzy wskutek zwiększenia opłaty musieliby zaniechać wykonywania kolejowych przewozów międzynarodowych.

Ponadto, zgodnie z art. 34 ust. 2, zarządca może także przyznawać ulgi w opłacie podstawowej. Ulgi mogą być przyznane na czas ograniczony i na określonym odcinku infrastruktury kolejowej w celu rozwijania nowych usług kolejowych lub w celu korzystania z linii kolejowych o znacznym stopniu niewykorzystania zdolności przepustowej, albo gdy wystąpiły oszczędności kosztów zarządcy w zarządzaniu infrastrukturą kolejową.

Co więcej, w myśl art. 34 ust. 2a, ulgi przyznaje się na jednakowych zasadach dla wszystkich przewoźników kolejowych. Znajduje tu wyraz zasada niedyskryminacji w obrocie gospodarczym, a ściślej – w dostępie przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej²².

7. System opłat na głównych liniach europejskich

Zgadzam się z tezą I. Waclawiak, iż pomimo że punktem wyjścia wdrożenia kolejowych opłat dostępu do infrastruktury jest jedna dyrektywa (2001/14/WE), która przewiduje ustalenie stawek na podstawie kosztów krańcowych, z uwzględnieniem różnego poziomu marż dostosowanych do specyficznych warunków poszczególnych krajów, to jednak kompleksowa jej implementacja przysparza wiele problemów, czego konsekwencją jest zróżnicowany i niejednorodny system opłat w Europie²³.

Autorka zauważa, że niejednorodność opłat wynika z różnorodnego podejścia przy ich obliczaniu, gdzie jako podstawę bierze się koszty marginalne, koszty marginalne z marżą, koszty całkowite, koszty całkowite z dopłatami. Niektóre kraje przyjęły bardzo niskie opłaty, oparte zasadniczo na krótkich okresach, podczas gdy inne – marginalne koszty przyjęły znacznie wyższe, w oparciu o okresy dłuższe wraz z marżami. Niektóre państwa mają wiele opłat uzależnionych od trasy, rodzaju pociągu, okresu przewozu, podczas gdy inni wprowadzili znacznie mniejsze zróżnicowanie²⁴.

²² A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu...*, s. 111.

²³ I. Waclawiak, *Kształtowanie opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w aspekcie konkurencyjności linii dużych prędkości*, „Technika Transportu Szynowego” 2011, nr 7–8, s. 11.

²⁴ Tamże.

Według I. Waclawiak obecnie w krajach Unii Europejskiej można odnotować aż 46 zmiennych obowiązujących przy ustalaniu opłat. Zaliczyć do nich można²⁵:

1. rodzaj użytkowanej infrastruktury – grupa opłat uwarunkowana od rodzaju infrastruktury, w szczególności torów, stacji czy takiej specyfiki, jak na przykład występowanie obiektów inżynieryjnych;
2. typ przydziału trasy, który warunkują takie zmienne, jak na przykład: przewidywany ruch, termin, czas trwania rezerwacji i cechy transportu (specjalne warunki, poziom priorytetu przewozów, wielkość i rodzaj zamówienia);
3. rodzaj usługi obejmuje zmienne, które odnoszą się do zaangażowanych podmiotów lub domeny usługi;
4. rodzaj taboru kolejowego odniesiony jest do charakterystyki taboru (typ, prędkość, technologia, masa itp.) i zużycia, jakie powodują;
5. rodzaj oferowanych usług, tj. tras, stacji i wydajności, które zawierają zmienne dotyczące pracy przewozowej;
6. rodzaj trakcji to grupy zmienne odnoszące się do rodzaju (elektryczna lub spalinowa) oraz zużycia energii²⁶.

Jak stwierdza cytowana autorka, z rachunkowego punktu widzenia opłaty kalkuluje się na bazie kosztów utrzymania, odnowy, operacyjnych, stopnia zatłoczenia i przeciążenia linii oraz kosztów środowiskowych. Oczywiście jest, że nie wszystkie kategorie kosztów są jednakowo przyjmowane w poszczególnych państwach europejskich. Dla przykładu, koszty środowiskowe uwzględnia tylko Finlandia i Szwecja, a koszty kongestii: Austria, Dania, Francja, Niemcy, Włochy, Szwajcaria i Wielka Brytania. Pozostałe kraje swoje kalkulacje opierają głównie na kosztach utrzymania i eksploatacji, a część również – odnowy infrastruktury²⁷.

W procesie poboru opłat istotnym czynnikiem jest również sam system taryfowy. Na kolejach europejskich funkcjonują dwa typy tego systemu: taryfy liniowe i dwuczęściowe. W pierwszej z nich, jako bezpośrednie zmienne wpływające na wielkość opłat, brane są pod uwagę²⁸:

- bruttotkm (dla pociągów towarowych);
- nettotkm;
- transport osobowy/km;
- poc.km;
- zużycie kW, kW/h i inne,

które mogą być wazone przez prędkość, naciski osi, rodzaj taboru, trasę, porę dnia, rodzaj przewożonego ładunku itp.²⁹.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże.

Jak zauważa I. Waclawiak, w taryfie dwuczęściowej jedna część jest zmienna, odnosząca się do kosztów zużycia infrastruktury, a druga stała – ustalona na podstawie przepustowości linii lub kosztów stałych. Część stała może być wazona przez takie czynniki, jak jakość techniczna linii, prędkość, pora dnia itp. Tylko Węgry, Włochy, Hiszpania, Francja i Wielka Brytania stosują taryfę dwuczęściową, pozostałe państwa mają wdrożoną taryfę liniową³⁰.

8. Zmiany w ustawie o transporcie kolejowym

Zmiany w ustawie dotyczące m.in. kalkulacji cen i stawek opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej są niejako następstwem konieczności podjęcia dalszych prac legislacyjnych nad zmianami w systemie opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 30.05.2013 r. w sprawie C-512/10 *Komisja Europejska v. Polska*. W maju 2016 roku zakończyły się konsultacje w sprawie projektu nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (dalej: MIB lub ministerstwo) miało, po uwzględnieniu uwag, przedstawić projekt samorządowcom. Najważniejsze zmiany mają dotyczyć udostępniania infrastruktury i naliczania za to opłat³¹. Jak tłumaczyło biuro prasowe MIB, głównym celem zmian jest dostosowanie krajowych norm prawnych w zakresie transportu kolejowego do zmiany przepisów Unii Europejskiej z listopada 2012 roku w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego³².

Projekt ustawy podlegał konsultacjom publicznym oraz uzgodnieniom międzyresortowym od 2 lutego do 7 kwietnia 2016 r. Do projektu zgłoszono około 400 stron uwag, a następnie został poprawiony i przygotowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz działający przy Ministrze Spraw Zagranicznych Komitet Stały ds. Europejskich. Wyniki konsultacji publicznych oraz poprawioną wersję projektu opublikowano na stronie Rządowego Centrum Legislacji – jak poinformowało MIB³³.

Najważniejsze zmiany wprowadzane ustawą, które są związane z tematem tego artykułu, to: wyodrębnienie nowej grupy obiektów, tzw. obiektów in-

³⁰ Tamże.

³¹ *Zakończono konsultacje nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym*, dostęp online: www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/zakonczono-konsultacje-nowej-ustawy-kolejowej-76457.html (4 maj 2016 r.).

³² J. Madrjas, *Dużo zmian w ustawie o transporcie kolejowym. Kończą się konsultacje*, dostęp online: <http://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/duzo-zmian-w-ustawie-o-transporcie-kolejowym-koncza-sie-konsultacje-75408.html>, (15 luty 2016 r.).

³³ *Zakończono konsultacje nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym*, dostęp online: www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/zakonczono-konsultacje-nowej-ustawy-kolejowej-76457.html, (4 maj 2016 r.).

frastruktury usługowej, w stosunku do których stosowane będą odmienne niż w przypadku infrastruktury kolejowej zasady udostępniania i pobierania opłat za korzystanie z nich³⁴.

Jak podaje J. Madrjas, pierwsze ze wspomnianych zmian dotyczą zatem kwestii stawek za dostęp do infrastruktury kolejowej. W Polsce wciąż czkawką odbija się wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który stwierdził, że zarządca infrastruktury PKP PLK niesłusznie wliczał do stawek dostępu koszty niezwiązane z utrzymaniem linii, na przykład własne koszty stałe. Wyrok, oprócz obniżenia stawek dostępu i otwarcia drogi do roszczeń przewoźników za nieprawidłowo naliczone stawki, pociągnął jednak za sobą także inne konsekwencje³⁵.

Według Autora RK, część dotyczy innych niż PLK zarządców infrastruktury, którzy także zostali zobligowani do wyliczania stawek według unijnych zasad. Nie dostają oni jednak dofinansowania od ministerstwa na wyrównanie kosztów niezwiązanych bezpośrednio z eksploatacją infrastruktury, co znacznie obniżyło ich rentowność. Jak informuje „Puls Biznesu”, ministerstwo chce ich wesprzeć kwotą nawet 60 mln złotych rocznie. Podniesieniu rentowności ma służyć także wspomniane wydzielenie obiektów infrastruktury usługowej. Zmiany w ustawie przewidują, że do stawek będzie można doliczać „rozsądny zysk”. Może to oznaczać wzrost opłat za udostępnianie tej infrastruktury przewoźnikom³⁶.

9. Postulaty zmian dotyczące stawek dostępu do infrastruktury kolejowej

Po dokonaniu analizy systemu opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej mogą nasuwać się następujące wnioski, dotyczące zmiany i polepszenia tego systemu:

1. konieczne jest stabilne finansowanie infrastruktury w oparciu o kontrakt między państwem a zarządcą infrastruktury³⁷;

³⁴ *Zakończono konsultacje...*, inne kluczowe punkty nowelizacji to: wprowadzenie poprawek i uzupełnień do obowiązujących zasad udostępniania infrastruktury kolejowej, w tym umożliwienie szerszej grupie podmiotów (na przykład organizatorom publicznego transportu kolejowego) zamawiania tras pociągów; przejście funkcji nadzoru nad Prezesem UTK przez Prezesa Rady Ministrów; rozszerzenie zakresu zarządców infrastruktury, w odniesieniu do których możliwe będzie dofinansowanie zarządzania infrastrukturą kolejową ze środków publicznych.

³⁵ J. Madrjas, *Dużo zmian...*

³⁶ Tamże.

³⁷ M. Jacyna, A. Kozłowska, M. Antonowicz, G. Supernak, *Stawki dostępu do infrastruktury kolejowej*. Referat wygłoszony podczas Forum Transportu Szynowego 2015. Zarządca infrastruktury, aby móc ustalić stabilne wartości stawek za dostęp do infrastruktury, powinien

2. stawki za dostęp do infrastruktury transportu kolejowego winny zapewniać konkurencyjność transportu kolejowego³⁸;
3. bardzo istotne jest długofalowe ustalenie stawek przez zarządców infrastruktury³⁹;
4. konieczna jest długofalowa polityka w zakresie preferencyjnych zasad i stawek dostępu do infrastruktury kolejowej dla przewozów intermodalnych⁴⁰;
5. konieczne jest ustalenie preferencyjnych stawek za dostęp do infrastruktury przy realizacji przewozów wagonowych i w grupach wagonów⁴¹;

mieć zagwarantowane, zawartym z państwem kontraktem, stabilne finansowanie utrzymania i rozwoju infrastruktury kolejowej będącej pod jego zarządem. Kontrakt taki powinien dawać gwarancje finansowania infrastruktury kolejowej na co najmniej 5–10 lat.

³⁸ Tamże. Konieczna jest zmiana udziału źródeł finansowania utrzymania infrastruktury. Z 40 do 60% powinien wzrosnąć udział środków pozyskiwanych z budżetu państwa, zaś finansowanie ze środków pochodzących od przewoźników powinno być odpowiednio ograniczone. Pozwoli to na obniżenie stawek dostępu do infrastruktury, w szczególności dla przewoźników towarowych, gdyż stawki te należą do najwyższych w Europie.

³⁹ Tamże. Obecnie zarządcy infrastruktury określają wysokość stawek za dostęp do infrastruktury kolejowej na okres obowiązywania konkretnego rozkładu jazdy pociągów, podając je do wiadomości odpowiednio wcześniej. Projekt wysokości stawek przedkładany jest do zatwierdzenia przez Prezesa UTK. Sprawia to, że przewoźnicy kolejni nie mają zapewnionych stabilnych warunków prowadzenia działalności w dłuższym okresie. Aby uzyskać większą stabilność na rynku kolejowym, konieczne jest wprowadzenie stawek, które obowiązywałyby przez okres 3–5 lat. Ponadto, pozwoli to w dłuższej perspektywie przewoźnikom kolejowym, spedytorom czy organizatorom publicznego transportu zbiorowego planować pracę eksploatacyjną po infrastrukturze kolejowej, czyli oznaczałoby to stabilizację stawek przewozowych oferowanych przez swoich klientów oraz stabilizację w planowaniu kosztów. Stawki obowiązujące w okresie 3 czy też 5 lat powinny być waloryzowane o wskaźnik inflacji według zasady *price cap* (1% poniżej wskaźnika inflacji).

⁴⁰ Tamże. Aby zwiększyć popyt na przewozy intermodalne, istotne są długofalowe preferencje w zakresie wysokości stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, w tym ulg dotyczących pociągów intermodalnych. Jednocześnie, dla rozwoju przewozów intermodalnych bardzo istotne jest opracowanie preferencyjnych zasad dostępu pociągów intermodalnych do infrastruktury kolejowej. Obecnie przewozy intermodalne, zakwalifikowane do przewozów towarowych, otrzymują trasy z niższym priorytetem, co ma niekorzystny wpływ na czas przejazdu. Gdyby szybkie pociągi kontenerowe traktowane były tak samo jak pociągi pasażerskie, uzyskałoby się skrócenie czasu przejazdu oraz zwiększenie atrakcyjności kolejowych przewozów kontenerowych.

⁴¹ Tamże. Dużą barierą przy przewozie koleją małych partii ładunków są koszty przewozu. Zatem, aby zachęcić do przewozu tych ładunków koleją, należy znacząco obniżyć stawki dostępu do infrastruktury (nawet o 50%) dla przewozów wagonowych i w grupach wagonów, które są realizowane w promieniu do 100 km od centrum konsolidacji i dekonsolidacji pociągów. Zmniejszeniu powinny ulec nie tylko opłaty za dostęp do infrastruktury liniowej, ale także opłaty za dostęp do infrastruktury punktowej, czyli opłaty na stacjach rozrządowych, opłaty za postoje lokomotyw oraz opłaty terminalowe za takie operacje, jak usługi manewrowe, dodatkowe, ładowania.

6. należy w pełni wykorzystać szanse wynikające z tranzytowego położenia Polski⁴²;
7. dla rozwoju transportu kolejowego istotne jest również zapewnienie przewoźnikom kolejowym niedyskryminującego dostępu do obiektów infrastruktury usługowej⁴³.
8. zasadne jest wprowadzenie gwarancji parametrów ruchu pociągów zamawianą trasą⁴⁴.
9. wreszcie istotne są – poza cenowymi gwarancjami uatrakcyjniającymi oferty transportu kolejowego – krótsze czasy przejazdów pociągów⁴⁵.

10. Podsumowanie

Oplata za korzystanie z infrastruktury kolejowej stanowi sumę opłaty podstawowej i opłaty dodatkowej ustalonej przez zarządcę. Stawki jednostkowe opłaty podstawowej oraz opłaty dodatkowe, poza opłatami za korzystanie z prądu

⁴² Tamże. Zwraca się uwagę na konieczność podjęcia działań w kierunku zwiększenia popytu na przewozy międzynarodowe po infrastrukturze znajdującej się na terenie Polski w korytarzach bazowych sieci TEN-T. Przyczynić się do tego może przede wszystkim ustalenie stabilnych w długim okresie preferencyjnych stawek dostępu do infrastruktury, z uwzględnieniem systemu ulg dla przewozów tranzytowych. Ale istotna również w tym obszarze jest poprawa parametrów infrastruktury liniowej i punktowej transportu kolejowego (zwiększenie prędkości itp.).

⁴³ Tamże. Wskazane jest, aby był zapewniony niedyskryminacyjny dostęp przez operatorów infrastruktury usługowej (niebędących zarządcami infrastruktury). Chodzi m.in. o terminale towarowe, publiczne bocznice, czy infrastruktura portów morskich. Takie regulacje wprowadza Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.Urz. UE 2012 L 343/32). Wskazuje się również na potrzebę dofinansowania z budżetu państwa obiektów infrastruktury usługowej, czy też zastosowanie zwolnień podatkowych.

⁴⁴ Tamże. Wszelkie zmiany parametrów usługi przewozowej oferowanej przez przewoźnika klientowi, które wynikają z zamknięć torowych, objazdów czy też ograniczeń prędkości przejazdu, muszą być rekompensowane poprzez obniżenie opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej.

⁴⁵ Tamże. Dla transportu kolejowego, poza ceną usługi, najważniejszy jest czas przewozu. Zatem istotne są wszelkie inwestycje, które zwiększą prędkości pociągów. Nie można mówić o konkurencyjności transportu kolejowego w stosunku do innych gałęzi transportu bez zwiększenia prędkości w infrastrukturze kolejowej. Jest to osiągalne dzięki dotacjom uzyskiwanym od instytucji państwowych i unijnych, ale także dzięki stawkom za dostęp do infrastruktury kolejowej. Kwestie czasów przejazdu są bardzo ważne dla przewozów pasażerskich, w szczególności przy połączeniach dalekobieżnych, jak również dla przewozów intermodalnych. Zwiększenie prędkości ma istotny wpływ na ponoszone przez przewoźników koszty na realizację przewozów i inne niż koszty dostępu do infrastruktury (te stanowią około 20–25% całkowitych kosztów przewozu).

trakcyjnego, wraz z kalkulacją ich wysokości przekazuje się Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego. Prezes UTK, w terminie do 30 dni od dnia otrzymania tych stawek od zarządcy infrastruktury, zatwierdza je albo odmawia ich zatwierdzenia. Stawki te są więc co do zasady identyczne dla wszystkich przewoźników kolejowych, przy czym przewiduje się nie tylko możliwość podwyższenia opłat, ale i przyznania ulgi w opłacie podstawowej w przypadkach ściśle określonych ustawowo. Z uwagi na to wysokość stawek właściwie nie podlega negocjacom. Należy zauważyć, iż zarówno ustawa o transporcie kolejowym, jak i rozporządzenie w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej dość szczegółowo regulują kwestię zasad dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej, zasad ustalania stawek za wykonywane usługi przez zarządcę, istotnych postanowień umów zawieranych z zarządcą, co powoduje, iż zarządca infrastruktury nie może dowolnie kształtować zasad i postanowień umów, jak też nie może bez uzasadnionych przyczyn odmówić dostępu do infrastruktury kolejowej określonemu przewoźnikowi. W każdym przypadku zawierania umowy z zarządcą należy sprawdzać, czy znajdują się w niej wszystkie niezbędne elementy określone w przywołanym rozporządzeniu, a także, czy postanowienia umowy nie są sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi. Należy także pamiętać, iż zarządca infrastruktury powinien mieć opracowany regulamin dotyczący korzystania z infrastruktury kolejowej, który będzie integralną częścią umowy.

Stosowane na kolejach europejskich systemy opłat są bardzo zróżnicowane, a ich całkowite ujednoczenie wydaje się nierealne. Nie sposób nie zgodzić się z tezą I. Waclawiak, iż w liberalizacji kolejowych usług przewozowych w europejskim obszarze kolejowym duże znaczenie ma stabilny system opłat za dostęp do infrastruktury w każdym z państw członkowskich. Oprócz stabilizacji, istotne są takie elementy, jak chociażby jednolitość, tak ważna zwłaszcza w przewozach międzynarodowych, czy właściwy poziom opłat stwarzający warunki do konkurencji z innymi środkami transportu. Z drugiej jednak strony zarządcy infrastruktury muszą troszczyć się o jak największy stopień pokrycia kosztów przeznaczanych na infrastrukturę kolejową. Pomimo zgodności co do fundamentalnych zasad, jakie przyświecają tworzeniu systemu opłat, jego stabilizacja będzie jednak możliwa dopiero wówczas, gdy szczegółowe procedury ustalone w trakcie budowania systemu będą w poszczególnych państwach zbieżne. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, sytuacja w tej kwestii nadal wymaga rozwiązania⁴⁶.

⁴⁶ I. Waclawiak, *Kształtowanie opłat...*, s. 11.

Streszczenie

Artykuł prezentuje analizę systemu opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Zaprezentowano podstawy prawne, na której się opiera ten system, zarówno prawodawstwo krajowe, jak i unijne. W artykule przedstawiono również uprawnienia i zadania zarządcy infrastruktury, a także Prezesa UTK i jego kompetencje w zakresie zatwierdzania lub odmowy zatwierdzania stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz opłat dodatkowych. Zwrócono dodatkowo uwagę na kwestię podwyższania i ulg w opłatach.

Słowa kluczowe: opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej; udostępnianie infrastruktury kolejowej; zarządca infrastruktury kolejowej; opłata podstawowa; opłata dodatkowa.

Railway access charges

Summary

This paper presents an analysis of railway charging systems. The legal basis on which this system is based upon has been provided, including both national and EU legislation. Moreover, powers and duties of rail infrastructure managers have been outlined, as well as that of the President of the Office for Rail Transport regarding the approval or disapproval of charges for the use of rail infrastructure. Lastly, the issue of rise and relief in the charges for the use of rail infrastructure is presented.

Key words: charges for the use of rail infrastructure; access charges; fixed charge; variable charges

Bibliografia

- Madrjas J., *Dużo zmian w ustawie o transporcie kolejowym. Kończą się konsultacje*, dostęp online: www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/duzo-zmian-w-ustawie-o-transporcie-kolejowym-koncza-sie-konsultacje-75408.html (15 lutego 2016 r.).
- Sadowski S., *Sposób określania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej*, dostęp online: www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/6180,Sposob-okreslania-oplat-za-korzystaniem-z-infrastruktury-kolejowej.html (3 sierpnia 2016 r.).
- Stasikowski R., *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Difin, Warszawa 2013.
- Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. Wierzbowskiego M., Wajdy P., Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

- Wacławiak I., *Kształtowanie opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w aspekcie konkurencyjności linii dużych prędkości*, „Technika Transportu Szynowego” 2011, nr 7–8.
- Wiktorowska A., *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Ziarko Ł., *Jednolity europejski obszar kolejowy – tworzenie konkurencyjnej struktury sektora kolejowego w Unii Europejskiej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2).

mgr Krystyna Joanna Świdzińska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

Bariery i wyzwania transportu kolejowego

Infrastruktura transportowa odgrywa dużą rolę – łączy dzielnice mieszkalne, miejsca pracy, ośrodki naukowe czy szkoły. Sprawne oraz efektywne funkcjonowanie kolei ma wpływ zarówno na jakość życia ludzi, jak i rozwój gospodarki¹. Zmodernizowana sieć kolejowa, służąca do przemieszczania towarów masowych, może przyczynić się do rozwoju danego miasta, w pobliżu którego znajduje się sieć².

Począwszy od końca lat 80. w transporcie kolejowym nastąpił spadek popytu na świadczone usługi. Pojawiła się konkurencja ze strony transportu samochodowego, a także został spory majątek nieprodukcyjny, który obciążał przedsiębiorstwo (mieszkania zakładowe czy branżowa służba zdrowia). Jednak przede wszystkim wejście Polski do Unii Europejskiej sprawiło, że infrastruktura kolejowa musiała zostać zrestrukturyzowana i zmodernizowana. Na rolę transportu kolejowego w Polsce miały wpływ przede wszystkim: upadek gospodarki centralnie planowanej oraz trendy panujące w europejskim systemie transportowym (rosnący udział przewozów pasażerskich w transporcie samochodowym)³. Inflacja, przemiany strukturalne, wzrost bezrobocia, a także spadek realnych wynagrodzeń przyczyniły się do tego, że sektor transportowy znalazł się w trudnej sytuacji. Nastąpiło zmniejszenie przewozów ładunków przede wszystkim w wyniku restrukturyzacji gospodarki oraz przesunięcia z transportochłonnego przemysłu ciężkiego i górnictwa na inne gałęzie⁴.

¹ D. Miłaszewicz, B. Ostapowicz, *Stan transportu kolejowego w polskiej gospodarce*, dostęp online: <http://docplayer.pl/1887316-Stan-transportu-kolejowego-w-polskiej-gospodarce.html> (2 kwietnia 2016 r.).

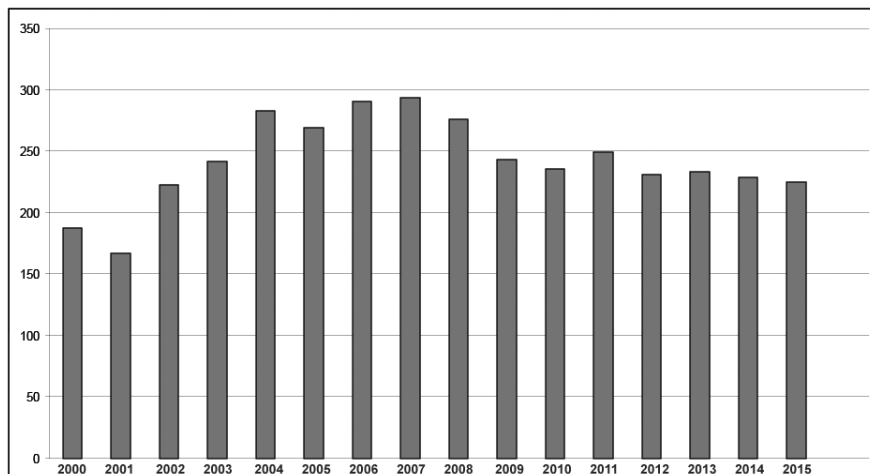
² J. Barcik, P. Czech, *Sytuacja transportu kolejowego w Polsce na przełomie ostatnich lat – część 1*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2010, seria: Transport, z. 67, s. 6.

³ P. Robak, *Transport kolejowy w Polsce – stan obecny i perspektywy rozwoju (omówienie Druków Sejmowych nr 674 i 1368)*, Biuro Studiów i Ekspertyz, czerwiec 2000, s. 1.

⁴ M. Antonowicz, M. Majewski, *Rynek usług przewozu ładunków transportem kolejowym po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, „Logistyka” 2014, nr 2, s. 6.

Kolejowe przewozy towarowe w Polsce przedstawiają się następująco:

Wykres 1⁵. Kolejowe przewozy towarowe w mln ton



W systemie transportu kolejowego występuje: sterowanie centralne (rząd, samorząd), infrastruktura kolejowa, przewoźnicy kolejowi, organ regulacyjny oraz użytkownicy⁶. Głównymi cechami transportu kolejowego są: masowość przewozów, relatywnie niskie stawki przewozowe przy dostawach na średnie i duże odległości, rozległa sieć połączeń kolejowych dostosowana do lokalizacji głównych rynków zaopatrzenia, korzystna oferta, która jest wynikiem niezawodności, regularności i częstotliwości oferowanych połączeń, specjalistyczny tabor przystosowany do przewozów, niższe bezpieczeństwo przewozu ładunków wrażliwych (na wstrząsy i przeładunki), mała śmiertelność i wypadkowość, niska energochłonność i wpływ na środowisko naturalne⁷.

Dla przedsiębiorstw kolejowych charakterystyczne są następujące struktury organizacyjne: poziomo zintegrowana, jednolity rynek wewnętrzny, poziomo rozdzielona. Pierwsza z nich jest najstarszą i dominującą strukturą zarówno w Europie, jak i na świecie. Wśród cech charakterystycznych wskazać można na scentralizowanie zarządzania przewozami oraz infrastrukturę techniczną. Jej zaletami są: wykorzystywanie korzyści skali prowadzonej działalności oraz ułatwienie planowania

⁵ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Transportu Kolejowego na temat przewozów towarowych, dostęp online: <http://www.utk.gov.pl/pl/analizy-i-monitoring/statystyka-roczna/przewozy-towarowe/1497,Dane-podstawowe.html> (7 października 2016 r.).

⁶ J. Kwaśnikowski, G. Gramza, M. Medwid, *Transport kolejowy – istotny element systemu logistycznego Polski*, „Logistyka” 2011, nr 1, s. 538.

⁷ Tamże, s. 539.

w długim horyzoncie czasowym, a wśród wad – brak dbałości o wynik finansowy, wolne tempo reakcji na to, co się dzieje na rynku, a także stwarzanie barier dla funkcjonowania reguł konkurencji. W modelu jednolitego rynku wewnętrznego wyodrębnia się jednostki odpowiedzialne za lokalne przewozy osobowe, regionalne przewozy osobowe czy regionalne przewozy towarowe. Nie ma jednak jednostki odpowiedzialnej za zarządzanie infrastrukturą. Zaletami są: zapewnienie przejrzystości źródeł generowania przychodów oraz kosztów w przedsiębiorstwie, presja o dbałość o wynik finansowy, jak również ułatwienie specjalizacji w świadczeniu usług transportowych. Z kolei słabościami są: sposób alokacji kosztów między poszczególne jednostki organizacyjne, a także brak konkurencji między nimi. W strukturze poziomo rozdzielonej obok jednostek organizacyjnych, które są odpowiedzialne za przewozy towarowe oraz pasażerskie, istnieje potrzeba organizacyjnego wyodrębnienia infrastruktury kolejowej z dostępem otwartym dla wszystkich podmiotów na równych zasadach. Zaletami są: doprowadzenie do konkurencji między przewoźnikami, przejrzystość relacji finansowych między podmiotami działającymi na rynku w zakresie transportu kolejowego oraz specjalizacja przewoźników. Wadami natomiast: komplikacje na poziomie tworzenia rozkładów, niski poziom integracji cen oraz usług oferowanych przez przewoźników czy też trudności w planowaniu i realizacji inwestycji w infrastrukturę⁸.

Podstawowym celem polityki transportowej jest poprawa jakości systemu transportowego i jego rozbudowa. Aspekt społeczny dotyczy dążenia do równoprawności w dostępie do środków transportu, zmniejszenia zagrożenia wypadkami, a także ograniczania uciążliwości transportu dla środowiska. Aspekt gospodarczy dotyczy zapewnienia warunków do wzrostu gospodarczego w skali makroekonomicznej poprzez usuwanie barier i tworzenie nowych warunków, jak również rozwoju transportu jako działu gospodarki oraz ochrony rynku i konkurencji. Aspekt przestrzenny to koordynacja zagospodarowania przestrzennego oraz systemu transportowego w celu ograniczenia tempa wzrostu generowania ruchu i pracy przewozowej, a także lokalizowanie transportowych obiektów. Również istotny jest aspekt ekologiczny, który oznacza dążenie do zachowania równowagi między zaspokajaniem potrzeb człowieka i troską o bezpieczeństwo a zachowaniem środowiska naturalnego w możliwie jak najmniej zmienionej formie⁹.

W przypadku restrukturyzacji przedsiębiorstw kolejowych odbywa się ona w następujących obszarach: techniki oraz technologii, organizacji i zarządzania, ekonomiki rynku, jak również organizacyjno-prawnym¹⁰. Przy formułowaniu

⁸ P. Robak, *Transport kolejowy w Polsce...*, s. 15–17.

⁹ Ministerstwo Infrastruktury, *Polityka Transportowa Państwa na lata 2006–2025*, Warszawa 2005, s. 9.

¹⁰ M. Chmurski, A. Wieloński, *Restrukturyzacja polskiego przemysłu środków transportu szynowego na przykładzie przedsiębiorstwa Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA*, „Prace

polityki transportowej w oparciu o prawo unijne brane są pod uwagę następujące zasady: wpływania na popyt i transport oraz sposób jego funkcjonowania, zasada wspierania energooszczędnych gałęzi oraz form transportu, zapewnienia równowagi między zaspokajaniem potrzeb transportu lokalnego, regionalnego, krajowego i międzynarodowego, zasada racjonalizacji obsługi ruchu tranzytowego, zachowania właściwych proporcji oraz zasady podziału ról w zarządzaniu, regulacji rynku oraz prywatyzacji, a także prywatyzowania i finansowania¹¹.

W czasach współczesnych, kiedy konsument ma do wyboru wiele środków transportu, począwszy od samochodów, poprzez autobusy czy samoloty, kolej, aby przyciągnąć potencjalnych klientów, musi być konkurencyjna. W celu uzyskania przewagi konkurencyjnej wśród przedsiębiorstw przewozowych powinna wykazywać się: szerszym udziałem w łańcuchu dostaw, tworzeniem centrów logistycznych oraz punktów koncentracji prac przeładunkowych i usług logistycznych, a także nowoczesnych terminali kontenerowych. Ponadto, powinny mieć miejsce przedsięwzięcia o charakterze modernizacyjno-inwestycyjnym w zakresie taboru kolejowego oraz wykorzystywanie nowoczesnych technologii. Dodatkowo, oferty skierowane do pasażerów powinny być wzbogacone o nowe produkty logistyczne, jak również zapewniać wysoki poziom usług, co wiąże się z satysfakcją z podróży, a tym samym oznacza chętnie korzystanie z tego środka transportu w przyszłości¹². Istotne jest, aby pamiętać, iż wysoki poziom transportu kolejowego wpływa w znaczący sposób na poziom całej gospodarki¹³.

Coraz większa liczba aglomeracji powstających w Polsce stwarza konieczność przemieszczania się dużej liczby osób. Widoczna staje się dysproporcja między potrzebami transportowymi oraz możliwościami ich realizacji. Wśród przyczyn takiego stanu transportowego wskazać można m.in. na: duży rozwój motoryzacji indywidualnej, niską konkurencyjność transportu publicznego, niską przepustowość miejskich układów drogowych, jak również niedostosowanie ich do poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, zły stan dróg, a także brak sprawnych systemów sterowania oraz zarządzania ruchem¹⁴.

Bezpieczeństwo w transporcie kolejowym jest rozpatrywane jako cecha jakości usług dostarczanych przez kolej, jako element osiągnięcia satysfakcji i lojalności klientów oraz kreowania marki przedsiębiorstwa na rynku, jako element

Komisji Geografii Przemysłu” 2009, nr 14, s. 57.

¹¹ *Polityka Transportowa...*, s. 10–12.

¹² J. Barcik, P. Czech, *Sytuacja transportu kolejowego w Polsce na przełomie ostatnich lat – część 2*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2010, seria: Transport, z. 68, s. 13–14.

¹³ M. Kraśniewski, *Konkurencja w polskim sektorze transportu kolejowego*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2(5), s. 158.

¹⁴ A. Koźlak, *Kolej aglomeracyjna jako podstawa systemu komunikacyjnego obszarów metropolitalnych w Polsce*, dostęp online: http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/12_A.Kozlak_Kolej_aglomeracyjna_jako_podstawa....pdf (13 kwietnia 2016 r.).

realizacji celów ekonomicznych, społecznych oraz ekologicznych, jako jedno z wymagań dotyczących zdrowia oraz bezpieczeństwa pracy, element wprowadzenia innowacyjnych usług na rynek kolejowy, jako element cyklu życia tabo-ru kolejowego. W dokumencie *Master plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku*¹⁵ wskazano m.in. na takie podstawowe działania na rzecz rozwoju przewozów aglomeracyjnych, jak: zwiększenie częstotliwości oraz pojemności pociągów, wydzielenie ruchu aglomeracyjnego przez budowę nowych torów, zwiększenie liczby elektrycznych zasobów trakcyjnych nowej generacji, tworzenie zintegrowanych węzłów przesiadkowych w centrum miast, pełne włączanie kolei w systemy taryfowe transportu miejskiego, koordynacja tras pociągów, rozkładów czy kompleksowa informacja dla podróżnych. Przewozy aglomeracyjne powinny być zintegrowane z transportem publicznym w miastach na następujących płaszczyznach: technicznej (zintegrowane węzły przesiadkowe, systemy informacji), organizacyjnej (system wspólnego biletu, skoordynowanie rozkładów jazdy) i handlowej (wspólna dystrybucja usług)¹⁶.

Działania Unii Europejskiej na rzecz poprawy polityki ekologicznej obejmują m.in. ograniczenie emisji zanieczyszczeń z sektora transportu, przejście do przyjaznych dla środowiska środków transportu, ograniczenie hałasu, poprawę warunków przewozów pasażerskich (większa wydajność), walkę ze skutkami zmian klimatycznych, a także zharmonizowane stawki za dostęp do infrastruktury (uwzględnianie kosztów zewnętrznych transportu – zachęcanie do korzystania z ekologicznych środków transportu)¹⁷.

Dostępność komunikacyjna danego regionu wpływa na jego postrzeganie. Tereny wyposażone w sprawną sieć komunikacyjną stają się bardziej atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów¹⁸. W Polsce najgęstsza sieć kolejowa występuje w południowej Polsce (województwa: śląskie, opolskie, dolnośląskie), a najmniej-
sza w województwie podlaskim¹⁹.

¹⁵ Ministerstwo Infrastruktury, *Master plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku*, dostęp online: <http://www.siskom.waw.pl/komunikacja/kolej/master-plan-dla-transportu-kolejowego.pdf> (7 października 2016 r.).

¹⁶ A. Jabłoński, M. Jabłoński, *Zarządzanie bezpieczeństwem w transporcie kolejowym – kluczowe aspekty*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2014, nr 3, s. 59–60.

¹⁷ Ministerstwo Infrastruktury, *Program działań dla rozwoju transportu kolejowego do roku 2015*, Warszawa 2010, s. 18.

¹⁸ J. Anuszczyk, P. Błaszczuk, A. Wawrzyniak, *Analiza celowości budowy krajowych linii kolejowych dużych prędkości*, „Zeszyty Problemowe – Maszyny Elektryczne” 2012, nr 2, s. 129.

¹⁹ M. Falkowski, M. Pytel, *Analiza geopolityczna aktualnego stanu sieci kolejowej w Polsce*, dostęp online: <http://geopolityka.net/analiza-geopolityczna-aktualnego-stanu-sieci-kolejowej-w-polsce/> (2 kwietnia 2016 r.).

Polska, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, musiała podjąć szereg działań, aby transport kolejowy był atrakcyjny i bezpieczny. Wskazywano m.in. na konieczność ograniczenia wzrostu tempa pracy przewozowej, zwiększenie udziału transportu kolejowego oraz intermodalnego w przewozach osobowych i towarowych, unowocześnianie kolei, poprawę stanu infrastruktury (jednoczesne ograniczenie kosztów dostępu do niej), poprawę bezpieczeństwa w transporcie (obniżenie liczby wypadków śmiertelnych)²⁰. Istotne jest też przełamanie niechęci w stosunku do kolei. Dzięki zwiększeniu zarówno towarowych, jak i pasażerskich przewozów kolejowych nastąpiłoby jednocześnie odciążenie transportu drogowego. Dodatkowo przyczyniłoby się to do rozwoju konkurencji wewnątrzgałęziowej i wzrostu jakości usług transportowych, powstania większych możliwości wyboru zarówno formy, jak i sposobu przewozu, a także jak najniższej ceny, ponadto ułatwiłoby eliminację praktyk dyskryminacji przewoźników, a także przyspieszyłoby wzrost mobilności ludzi. Wśród innych korzyści wskazać można m.in. na postępującą standaryzację urządzeń oraz technik transportowych, wykorzystywanie systemów inteligentnego zarządzania ruchem, większą aktywizację gospodarczą i możliwość działania na rynkach innych krajów Unii, wzrost innowacji poprzez zwiększanie rynków zbytu, przyciąganie zagranicznych inwestorów, lepszą integrację rynków, wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw czy też eliminację z rynku tych podmiotów, które świadczą usługi o niskim standardzie. Negatywne skutki otwarcia rynku kolejowego w Polsce mogą przejawiać się na przykład w postaci napływu zagranicznych firm, które oferują usługi kolejowe (ryzyko odbierania sobie wzajemnie klientów), co wiąże się z naciskami krajowych przewoźników kolejowych obawiających się zagranicznej konkurencji, wojny cenowej między przewoźnikami, konkurencją prowadzącą do obniżenia rentowności, a nawet do zachwiania równowagi na rynku, niszczenia walorów przyrodniczych i krajobrazowych²¹.

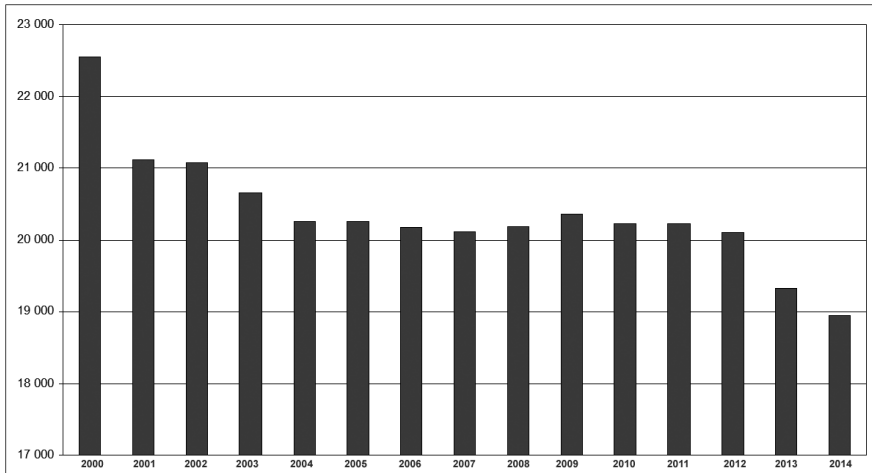
Wśród czynników utrudniających rozwój infrastruktury kolejowej wymienia się zły stan techniczny linii kolejowych, długi czas przejazdu, opóźnienia w przewozach i stosunkowo długi czas postoju pociągów na stacjach granicznych²².

Począwszy od 2000 roku ilość linii kolejowych eksploatowanych w Polsce przedstawia się jak na wykresie 2.

²⁰ J. Barcik, P. Czech, *Sytuacja transportu kolejowego w Polsce na przełomie ostatnich lat – część 2...*, s. 15–16.

²¹ A. Milczarek, *Otwarcie polskiego rynku kolejowego przewozów towarowych i pasażerskich – szanse i zagrożenia*, dostęp online: http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip27-2012/SiP-27-101.pdf (2 kwietnia 2016 r.).

²² B. Guszczak, *Analiza rynku transportu kolejowego oraz drogowego w Polsce*, dostęp online: <http://www.czasopismologistyka.pl/artykuly-naukowe/send/333-artykuly-na-plycie-cd-1/7715-guszczak-analiza-ryнку> (2 kwietnia 2016 r.).

Wykres 2²³. Linie kolejowe eksploatowane w km

Na powyższym wykresie można zauważyć, że w porównaniu z rokiem 2000 widoczny jest spadek ilości linii kolejowych eksploatowanych.

Struktura gałęziowa transportu w Unii Europejskiej stwarza takie problemy, jak: degradacyjny wpływ na środowisko naturalne, ograniczone możliwości zaspokojenia potrzeb odpowiadających wymaganiom jakościowym, niewykorzystanie potencjału żeglugi morskiej, transportu śródlądowego oraz transportu kolejowego, niedostateczny dostęp do niektórych oddalonych obszarów. Coraz bardziej widoczna staje się tendencja do wzrostu popytu na przewozy pasażerskie. Spowodowane jest to m.in. przez wzrost stopy życiowej, rozwój turystyki, likwidację ograniczeń w ruchu ludności, rozbudowę osiedli na obrzeżach dużych aglomeracji²⁴.

Na podstawie Białej Księgi z 2011 roku²⁵ do zrealizowania są następujące cele: do 2030 roku 30% transportu drogowego towarów na odległościach ponad 300 kilometrów powinno zostać przeniesione na takie środki transportu, jak

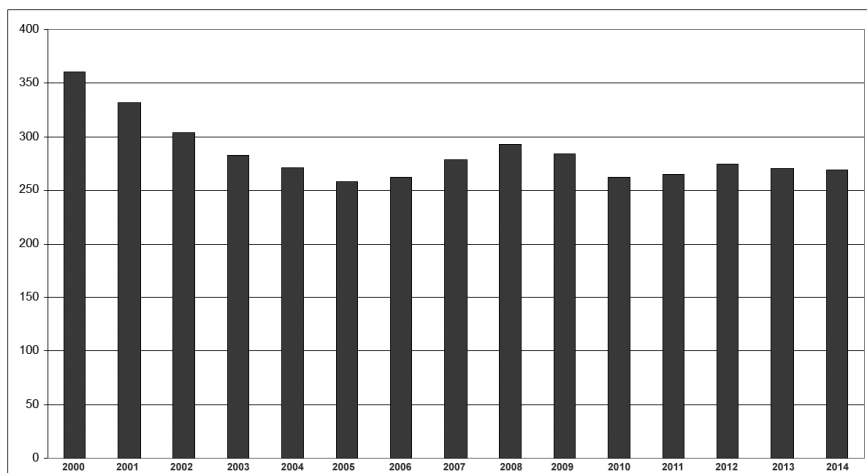
²³ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego na temat linii kolejowych eksploatowanych, dostęp online: <http://stat.gov.pl/statystyka-miedzynarodowa/porownania-miedzynarodowe/tablice-o-krajach-wedlug-tematow/transport-i-laczynosc/> (12 kwietnia 2016 r.).

²⁴ K. Wojewódzka-Król, *Koleje dużych prędkości w europejskiej polityce transportowej*, dostęp online, http://problemykolejnictwa.pl/images/PDF/153_13.pdf (12 kwietnia 2016 r.).

²⁵ Komisja Europejska, *Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”*, COM(2011) 144 final, z 28.03.2011 r., dostępne online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:pl:PDF> (2 października 2016 r.).

transport wodny lub kolej, a do 2050 roku 50%. Również do 2050 roku większa część ruchu pasażerskiego na średnie odległości powinna odbywać się za pomocą kolei²⁶. Liczba pasażerów kolei w Polsce utrzymuje się na poziomie 260–290 milionów rocznie i jest ona mniej więcej stała w ciągu ostatnich 10 lat, jednak w porównaniu do lat 90-tych zaobserwowano spadek²⁷. W 2015 roku pociągi przewiozły 280,3 milionów pasażerów, czyli to o 4,2% więcej w stosunku do roku poprzedniego²⁸. Kolejowe przewozy pasażerskie w Polsce w ciągu ostatnich lat przedstawiają się jak na wykresie 3.

Wykres 3²⁹. Kolejowe przewozy pasażerskie w mln pasażerów



Wśród największych zaniechań polskiej kolei wymienia się przede wszystkim: brak reakcji na spadek przewozów kolejowych w 1990 roku, niewielką ilość inwestycji kolejowych, niewykorzystanie szans na sprzedaż nieruchomości kolejowych i restrukturyzację spółek w latach 2003–2007, niewykorzystywanie w pełni funduszy z Unii Europejskiej, zbyt liberalne podejście do otwarcia rynku przewozów kolejowych, brak działań zmierzających do ustabilizowania

²⁶ Urząd Transportu Kolejowego, *Ocena Funkcjonowania Rynku Transportu Kolejowego i Stanu Bezpieczeństwa Ruchu Kolejowego w 2013 roku*, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2014, s. 65.

²⁷ Tamże, s. 10.

²⁸ Ł. Kuś, *Pasażerowie wracają do kolei*, dostęp online: <http://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/pasazerowie-wracaja-do-kolei-75181.html> (12 kwietnia 2016 r.).

²⁹ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Transportu Kolejowego na temat przewozów pasażerskich, dostęp online: <http://www.utk.gov.pl/pl/analizy-i-monitoring/statystyka-roczna/przewozy-pasazerskie/1498,Dane-podstawowe.html> (13 kwietnia 2016 r.).

stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, uzwiązkowanie kolei, opóźnienia w restrukturyzacji spółek, brak wsparcia finansowego oraz organizacyjnego, problemy związane z zarządzaniem przewozami regionalnymi. Zmiany na kolei powinny dotyczyć przede wszystkim poprawy jakości infrastruktury (krótsze czasy przejazdów), oznaczać wyższy komfort (lepszy standard taboru oraz dworców kolejowych), poprawę jakości informacji dla pasażerów, przygotowanie nowoczesnych ofert handlowych, a także podniesienie poziomu bezpieczeństwa³⁰.

W transporcie widoczne są następujące trendy: wzrost ruchliwości osób, spadek przewozów towarów masowych, wzrost przewozów ładunków wartościowych, wzrost motoryzacji, spadek udziału kolei w przewozach pasażerskich i towarowych, spadek udziału transportu publicznego w transporcie lokalnym w większości miast, stabilizacja wielkości przewozów w transporcie morskim oraz wodnym śródlądowym, zapotrzebowanie na rozwój transportu rowerowego i poprawę warunków ruchu pieszego, negatywne oddziaływanie transportu na środowisko naturalne³¹.

Transport intermodalny bywa określany jako przewóz ładunków z użyciem środków różnych gałęzi transportu w tej samej jednostce ładunkowej na całej trasie przewozu od nadawcy do odbiorcy, na przykład w kontenerze. Kolej umożliwia wspólne wykorzystanie zasobów partnerów z wielu firm i wspólne realizowanie przedsięwzięć³². Dzięki takim programom unijnym jak Marco Polo³³ oraz Marco Polo II³⁴ możliwe było wsparcie rozwoju przewozów intermodalnych³⁵. Największymi barierami utrudniającymi ten rodzaj transportu w Polsce są: stan techniczny linii kolejowych, zbyt długi czas podróży, opóźnienia w przewozach, problemy w bieżącym monitorowaniu przewozów i informowaniu klientów o miejscu pobytu przesyłek, zbyt długi czas postoju pociągów na granicy czy też zawieszanie kursowania pociągów z powodu przypadków niedotrzymania ustalonych czasów jazdy pociągów. Wśród innych barier wskazać można na niekonkurencyjność cenową transportu kombinowanego w stosunku do transportu drogowego, brak

³⁰ Instytut Jagielloński, „Biała księga” kolei *Qua vadis PKP? 20 lat zaniedbań i przespanych szans – aspekty historyczne, polityczne i ekonomiczne*, dostęp online: <http://jagiellonski.pl/wp-content/uploads/2013/04/BIA%C5%81A-KSIEGA-QUO-VADIS-PKP-29042013.pdf> (12 kwietnia 2016 r.).

³¹ *Polityka Transportowa...*, s. 6–7.

³² M. Antonowicz, H. Zielaskiewicz, *Transport intermodalny jako ogniwo rozwoju kolejowych przewozów towarowych w Unii Europejskiej*, „Infrastruktura Transportu” 2008, nr 3, s. 66–67.

³³ *Marco Polo ostatnia szansa*, dostęp online: <http://www.log24.pl/artykuly/marco-polo-ostatnia-szansa,3565>, (7 października 2016 r.).

³⁴ *Program Marco Polo II*, dostęp online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV%3A124465> (7 października 2016 r.).

³⁵ M. Antonowicz, H. Zielaskiewicz, *Transport intermodalny ...*, s. 68–69.

centrów logistycznych oraz jednolitego systemu informacyjnego w lądowym oraz morsko-lądowym transporcie kombinowanym, brak wystarczających instrumentów promowania przewozów intermodalnych, brak kompleksowych uregulowań prawnych w zakresie tego rodzaju transportu, niewystarczającą skuteczność dotychczasowych instrumentów promujących, niekorzystny wizerunek transportu kombinowanego³⁶.

Przykład takich krajów jak Japonia, Włochy, Francja, Hiszpania czy Niemcy pokazuje, że wprowadzenie szybkich kolei może przyczynić się do zmniejszenia ruchu samochodowego. Coraz częściej zwraca się uwagę na fakt, iż tego typu koleje powinny umożliwiać transport zarówno pomiędzy dużymi aglomeracjami, jak również umożliwiać ruch pasażerów na poziomie regionalnym³⁷. Wprowadzenie szybkich kolei jest opłacalne w przypadku, kiedy są spełnione następujące warunki: odległości przewozowe, koncentracja skupisk ludzkich, istnienie sieci kolejowej, która może być przystosowana do potrzeb pociągów o dużej prędkości, ograniczenie terenowe dla rozwoju infrastruktury transportu drogowego, a także lotniczego, przeciążenie obszaru lotniczego, rozwój mobilności, który ma prowadzić w przyszłości do zwiększenia przewozów³⁸.

Jednak pociągi szybkich kolei wymagają inwestycji, które są kosztowne. Konieczna jest budowa odpowiedniej infrastruktury (nowe, specjalne linie kolejowe są droższe od tradycyjnych). Popyt na ten rodzaj kolei jest uzależniony od tego, czy pasażer jest gotowy zapłacić więcej za krótszą podróż. Czynniki, które wpływają na strukturę popytu można podzielić na społeczno-ekonomiczne oraz jakościowe. Wśród pierwszych wskazać można m.in. na: dochody, czynniki sezonowe, zachowania komunikacyjne, parametry ceny, a także cenę usług substytucyjnych. Do drugich natomiast – częstotliwość połączeń w danych relacjach, czas podróży, poziom dostępności usług³⁹. W przypadku kosztów uruchomienia pociągu towarowego koszty stałe są niezależne od liczby wagonów. Występują również koszty zmienne, które wynikają z zużycia energii przez lokomotywę. Jednak im dłuższy

³⁶ L. Mindur, *Uwarunkowania rozwoju rynku transportu kombinowanego/intermodalnego w Polsce (w latach 1993–2009)*, [w:] *Tiry na tory. Towary na kolej*, pod red. M. Nowakowskiej, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2010, s. 16–17.

³⁷ A. Massel, P. Malepszak, *Koleje dużych prędkości a obsługa regionów*, dostęp online: http://www.ns.szybkiekoleje.org.pl/pdf/paczka_4/Analizy/kolejei%20regiony.pdf (12 kwietnia 2016 r.).

³⁸ K. Wojewódzka-Król, *Koleje dużych prędkości w europejskiej polityce transportowej*, dostęp online: http://problemykolejnictwa.pl/images/PDF/153_13.pdf (12 kwietnia 2016 r.).

³⁹ B. Gorlewski, *Czynniki kształtowania popytu na przewozy pasażerskie kolejami dużych prędkości – aspekt teoretyczny*, dostęp online: http://www.szybkiekoleje.org.pl/ns/pdf/paczka_2/analzy%20czynnik.pdf (13 kwietnia 2016 r.).

pociąg, tym bardziej staje się to opłacalne. Podobnie jest w przypadku przewozów pasażerskich – im więcej podróźnych, tym większe zyski⁴⁰.

Jednym z głównych wyznaczników, które wpływają na ocenę jakości usług, jest punktualność pociągów, którą rozumie się jako dotarcie do stacji docelowej o czasie lub z opóźnieniem sięgającym do 5 minut⁴¹.

Wśród opcji polityki transportowej wskazać można na:

- opcję zdecydowanie promotoryzacyjną – szeroki program budowy autostrad, zamykanie nierentownych linii kolejowych, brak konkurencyjności transportu zbiorowego, zainteresowanie ruchem rowerowym i pieszym;
- opcję promotoryzacyjną – niepełna realizacja budowy autostrad, pewne ograniczenia ruchu samochodowego, wzrost atrakcyjności transportu zbiorowego w miastach;
- opcję umiarkowanej motoryzacji – poszukiwanie rozwiązań przyjaznych środowisku, minimalizacja budowy autostrad, promowanie rozwoju kolei, ograniczenie ruchu samochodów w miastach, ruch rowerowy i pieszy;
- opcję „ku ekorozwojowi” – zakłada spełnienie wymogów ekologicznych przy rezygnacji z budowy autostrad, promowanie rozwoju kolei, ograniczenie ruchu samochodów, dominację transportu zbiorowego, dostępność ruchu rowerowego i pieszego⁴².

Głównymi przyczynami zainteresowania się polityką transportową były: ocieplenie klimatu, wymagania legislacyjne, a także ograniczone zasoby surowców energetycznych⁴³. Jakość transportu może wpłynąć zarówno na poprawę, jak i pogorszenie jakości życia. Wśród najważniejszych obszarów wskazać można na koszty zewnętrzne, które są ponoszone wskutek dużego natężenia ruchu, który przyczynić się może do wzrostu liczby wypadków drogowych (duże koszty wypadków), jak również na koszty związane z zanieczyszczaniem środowiska (skażenie pyłami, tlenkami węgla, azotu, pogorszenie stanu zdrowia ludności i w rezultacie zwiększenie kosztów leczenia). Kolejnym ważnym obszarem są dostępność usług, miejsc pracy, wypoczynku oraz nauki. Transport publiczny charakteryzuje się większą efektywnością energetyczną (w postaci niskiego zużycia paliwa na pasażera). Z kolei tworzenie węzłów intermodalnych pozwala ograniczyć zbędną mobilność ludzi (dzięki koncentracji usług i handlu w jednym miejscu). Również wzrost jakości życia przez ograniczenie strat czasu na zbędne

⁴⁰ M. Zajfert, *Dostęp do taboru kolejowego barierą rozwoju rynku przewozów pasażerskich w Polsce*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2), s. 89 i n.

⁴¹ Urząd Transportu Kolejowego, *Ocena Funkcjonowania...*, s. 21.

⁴² W. Szymalski, *Alternatywna polityka transportowa według zasad zrównoważonego rozwoju – 13 lat później* [w:] *Barometr zrównoważonego rozwoju 2010–2011*, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2012, s. 57.

⁴³ W. Moćko, A. Wojciechowski, P. Staniak, *Zastosowanie odnawialnych źródeł energii w transporcie*, „Zeszyty Problemowe – Maszyny Elektryczne” 2012, nr 2(95), s. 99.

podróże przemawia za tym, aby wolny czas wykorzystywać w sposób bardziej efektywny. Na wielkość transportu publicznego mają wpływ także takie zjawiska jak starzenie się społeczeństw (większa liczba osób o ograniczonej sprawności, które korzystają z transportu zbiorowego) oraz przenoszenie osób na obrzeża aglomeracji (konieczność pokonywania większych odległości do pracy, szkoły). Następuje wzrost liczby osób o ograniczonej sprawności fizycznej z powodu chorób cywilizacyjnych. Kolejnym z obszarów jest dewastacja przestrzeni publicznej i pogorszenie jakości życia. Przejawia się to tym, iż inwestycje z zakresu komunikacji indywidualnej wymagają zajmowania większej powierzchni terenu niż w przypadku komunikacji zbiorowej. Budowa coraz większej ilości dróg przyczynić się może do likwidacji parków oraz terenów zielonych. Wzrost poziomu hałasu i zanieczyszczeń wpływa na pogorszenie stanu zdrowia ludzi. Istotne jest także przestrzeganie prawa, przejawiające się m.in. tym, że autobusy i pociągi nie powinny przekraczać dopuszczalnej prędkości⁴⁴.

Jedną z koncepcji Unii Europejskiej są zielone korytarze, które są specyficznym rodzajem korytarzy transportowych. Odzwierciedlają one koncepcję transportu zintegrowanego, która zakłada wzajemne uzupełnianie się żeglugi morskiej, śródlądowej, transportu kolejowego oraz samochodowego. W Polsce takim korytarzem jest CETC-ROUTE65, który sięga od Bałtyku aż po Adriatyk – wiedzie od Malmö do Polski, obejmuje porty w Ystad, Świnoujściu i Szczecinie⁴⁵. Tego typu przedsięwzięcia mają na celu zmniejszenie zużycia energii podczas transportu towarów oraz ograniczenie emisji dwutlenku węgla i hałasu⁴⁶. Wśród cech charakterystycznych zielonych korytarzy wymienia się: różnicowanie rozwiązań logistycznych nakierunkowanych na zmniejszanie wpływu na środowisko, wysoki poziom bezpieczeństwa, wysoką jakość i wydajność, integrację koncepcji logistycznych z wykorzystaniem zalet różnych rodzajów transportu, zharmonizowane regulacje, koncentrację międzynarodowego i krajowego transportu towarowego na długich trasach, strategicznie położone punkty węzłowe, współpracę i technologie⁴⁷.

⁴⁴ S. Biega, K. Rytel, *Pasażerskie przewozy kolejowe na tle Europy – casus województwa śląskiego w kontekście Kolei Śląskich*, Raport 1/2013, Centrum Zrównoważonego Transportu, Warszawa–Katowice 2013, s. 5–6.

⁴⁵ *Zielone korytarze w systemie transportowym Europy*, dostęp online: <http://edroga.pl/drogi-i-mosty/zielone-korytarze-w-systemie-transportowym-europy-26094697> (12 kwietnia 2016 r.).

⁴⁶ „Zielone korytarze” dla zrównoważonego transportu, dostęp online: <http://www.urbanistyka.info/content/%E2%80%9Ezielonekorytarze%E2%80%9EDlacz%C3%B3wnowa%C5%BConego-transportu> (12 kwietnia 2016 r.).

⁴⁷ M. Antonowicz, „Zielone korytarze” – Nowe wyzwanie dla polskiej kolei towarowej, „Logistyka” 2012, nr 3, s. 10–11.

Ze względu na zanieczyszczenia środowiska i wyczerpywanie się tradycyjnych źródeł energii coraz częściej również w transporcie zaczynają być wykorzystywane odnawialne źródła energii. W 2015 roku tego typu instalacje umieszczono na budynkach Zakładu Linii Kolejowych w Nowym Sączu. Łączna moc zainstalowanych paneli słonecznych wynosi 58,2 kW. Celem jest zmniejszenie kosztów zużycia energii. Wcześniej (w 2014 roku) zainstalowano już podobną instalację o mocy 3 kW na budynku nastawni w Katowicach Stawiskach⁴⁸. Pozyskana w ten sposób energia ma przynieść oszczędności, a także przyczynić się do wykorzystywania instalacji solarnych do podgrzewania użytkowej wody w budynkach służbowych. Rozważane jest również magazynowanie nadwyżki wyprodukowanej energii⁴⁹. Tego typu inwestycje świadczą o nowoczesności, bowiem wykorzystują instalacje, które są obecne w wielu innych dziedzinach przemysłu. Dodatkową ich zaletą jest to, że nie wpływają negatywnie na środowisko naturalne. Być może zapoczątkuje to nowy kierunek modernizacji budynków kolejowych i przyczyni się do popularyzacji odnawialnych źródeł energii również w tym sektorze.

W ostatnim czasie podejmowanych jest wiele działań mających na celu popularyzację ekologicznych środków transportu. Jednym z rozwiązań może być wykorzystywanie w pojazdach napędu elektrycznego⁵⁰. W przypadku kolei zużycie energii w trakcji spalinowej ma istotny udział w kosztach eksploatacji. Ma również duży wpływ na oddziaływanie na środowisko naturalne. Największy wpływ na zużycie energii mają przede wszystkim takie kwestie, jak: rodzaj trakcji i napędu elektrycznego, całkowita masa pociągu oraz jego długość, proporcje masy ładunku do pustych wagonów oraz kontenerów, profil trasy, sposób jazdy i opory aerodynamiczne⁵¹.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju w transporcie wymaga aktywizacji działań w obszarze hamowania rozwoju transportu samochodowego, wsparcia rozwoju transportu kolejowego, rozwoju żeglugi morskiej i śródlądowej, a także promowania transportu multimodalnego⁵².

Jeżeli uda się stworzyć nowoczesną kolej, która będzie punktualna, wygodna, szybka, a także będzie dostępna w atrakcyjnych cenach dla pasażerów, stanie

⁴⁸ *Stacje kolejowe PKP zasilane energią słoneczną. PLK testuje instalacje PV*, dostęp online: <http://odnawialneźródłaenergii.pl/energia-słoneczna-aktualności/item/2432-stacje-kolejowe-pkp-zasilane-energia-słoneczna-plk-testuje-instalacje-pv> (13 kwietnia 2016 r.).

⁴⁹ A. Belcik, *Stacje kolejowe zasilane słońcem*, dostęp online: <http://pulsinnowacji.pb.pl/4410265,36003,statione-kolejowe-zasilane-slonecem> (13 kwietnia 2016 r.).

⁵⁰ W. Moćko, A. Wojciechowski, P. Staniak, *Zastosowanie odnawialnych...*, s. 99.

⁵¹ A. Szeląg, *Problemy oddziaływania trakcji elektrycznej na środowisko*, dostęp online: <http://www.tts.infotransport.pl/en/download/3830> (13 kwietnia 2016 r.).

⁵² D. Miłaszewicz, B. Ostapowicz, *Warunki zrównoważonego rozwoju transportu w świetle dokumentów UE*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2013, nr 34, s. 111.

się ona konkurencją dla transportu samochodowego, a to przyczyni się do większej ochrony środowiska naturalnego.

W transporcie kolejowym mogą znaleźć zastosowanie odnawialne źródła energii, które oprócz dostarczania energii, przyczynią się do poprawy wizerunku kolei jako nowoczesnego środka transportu. Coraz wygodniejsze pociągi, dzięki atrakcyjnym cenom za bilety mogą sprawić, że ludzie coraz chętniej będą wybierać ten rodzaj transportu. Zwiększająca się liczba ludzi sprawia, że coraz więcej osób będzie potrzebowało dojeżdżać m.in. do pracy czy szkoły. Stanowią oni potencjalną grupę klientów, którą kolej może pozyskać, co może przynieść korzyści obu stronom.

Streszczenie

We współczesnym świecie coraz częściej zwraca się uwagę na kwestie ochrony środowiska. Z roku na rok zwiększająca się liczba samochodów na drogach przyczynia się do zanieczyszczania środowiska. Modernizacja kolei sprawia, że ten rodzaj transportu zaczyna być konkurencyjny wobec samochodów. Wykorzystywanie go do przewożenia dużych ładunków przyczynić się może do tego, że stan dróg nie będzie ulegał pogorszeniu (dzięki mniejszej ilości tirów poruszających się po nich), a także mniejszej ilości korków zwłaszcza w dużych miastach. Coraz szybsza kolej sprawia, że podróż może przebiegać dużo szybciej i wygodniej. Być może w przyszłości będzie to jeden z najczęściej wybieranych środków transportu.

Słowa kluczowe: infrastruktura, kolej, pasażer, ochrona środowiska, transport

Barriers and challenges of rail transport

Summary

In today's world more and more attention is paid to environmental issues.

From year to year the increasing number of cars on the road contributes to environmental pollution. Modernization of railways makes this mode of transport becomes competitive with cars. Also, the use of this form of transport for transporting large loads may contribute to this, that the roads will not be deteriorated due to fewer trucks moving through them, and fewer traffic jams. More and faster turn makes the trip may proceed much faster and perhaps in the future it will be one of the most popular means of transport.

Key words: infrastructure, rail, passenger, environmental protection, transport

Bibliografia

- Antonowicz M., „Zielone korytarze” – Nowe wyzwanie dla polskiej kolei towarowej, „Logistyka” 2012, nr 3.
- Antonowicz M., Majewski M., *Rynek usług przewozu ładunków transportem kolejowym po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, „Logistyka” 2014, nr 2.
- Antonowicz M., Zielaskiewicz H., *Transport intermodalny jako ogniwo rozwoju kolejowych przewozów towarowych w Unii Europejskiej*, „Infrastruktura Transportu” 2008, nr 3.
- Anuszczyk P., Błaszczuk P., Wawrzyniak A., *Analiza celowości budowy krajowych linii kolejowych dużych prędkości*, „Zeszyty Problemowe – Maszyny Elektryczne” 2012, nr 2.
- Badyta A. J., *Zagrożenia środowiskowe ze strony transportu*, „Nauka” 2010, nr 4.
- Barcik J., Czech P., *Sytuacja transportu kolejowego w Polsce na przełomie ostatnich lat – część 1*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2010, Seria: Transport, z. 67.
- Barcik J., Czech P., *Sytuacja transportu kolejowego w Polsce na przełomie ostatnich lat – część 2*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2010, Seria: Transport, z. 68.
- Belcik A., *Stacje kolejowe zasilane słońcem*, dostęp online: <http://pulsinnowacji.pb.pl/4410265,36003,stacje-kolejowe-zasilane-slonecem> (13 kwietnia 2016 r.).
- Biega S., Rytel K., *Pasażerskie przewozy kolejowe na tle Europy – casus województwa śląskiego w kontekście Kolei Śląskich*, Raport 1/2013, Centrum Zrównoważonego Transportu, Warszawa – Katowice 2013.
- Chmurski M., Wieloński A., *Restrukturyzacja polskiego przemysłu środków transportu szynowego na przykładzie przedsiębiorstwa Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu” 2009, nr 14.
- Falkowski M., Pytel M., *Analiza geopolityczna aktualnego stanu sieci kolejowej w Polsce*, dostęp online: <http://geopolityka.net/analiza-geopolityczna-aktualnego-stanu-sieci-kolejowej-w-polsce/> (2 kwietnia 2016 r.).
- Główny Urząd Statystyczny, *Linie kolejowe eksploatowane*, dostęp online: <http://stat.gov.pl/statystyka-miedzynarodowa/porownania-miedzynarodowe/tablice-o-krajach-wedlug-tematow/transport-i-lacznosc/> (12 kwietnia 2016 r.).
- Gorlewski B., *Czynniki kształtowania popytu na przewozy pasażerskie kolejami dużych prędkości – aspekt teoretyczny*, dostęp online: http://www.szybkiekoleje.org.pl/ns/pdf/paczka_2/analzy%20czynniki.pdf (13 kwietnia 2016 r.).
- Guszczałak M., *Analiza rynku transportu kolejowego oraz drogowego w Polsce*, dostęp online: <http://www.czasopismologistyka.pl/artykuly-naukowe/send/333-artykuly-naplycie-cd-1/7715-guszczałak-analiza-rynku> (2 kwietnia 2016 r.).
- Instytut Jagielloński, *„Biała księga” kolei Qua vadis PKP? 20 lat zaniedbań i przespanych szans – aspekty historyczne, polityczne i ekonomiczne*, dostęp online: <http://jagiellonski.pl/wp-content/uploads/2013/04/BIA%C5%81A-KSIEGA-QUO-VADIS-PKP-29042013.pdf> (12 kwietnia 2016 r.).
- Jabłoński A., Jabłoński M., *Zarządzanie bezpieczeństwem w transporcie kolejowym – kluczowe aspekty*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2014, nr 3.

- Kolejowe przewozy pasażerskie*, dostęp online: <http://www.utk.gov.pl/pl/analizy-i-monitoring/statystyka-roczna/przewozy-pasazerskie/1498,Dane-podstawowe.html> (13 kwietnia 2016 r.).
- Kozłak A., *Kolej aglomeracyjna jako podstawa systemu komunikacyjnego obszarów metropolitalnych w Polsce*, dostęp online: http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/12_A.Kozlak_Kolej_aglomeracyjna_jako_podstawa....pdf (13 kwietnia 2016 r.).
- Kraśniewski M., *Konkurencja w polskim sektorze transportu kolejowego*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2(5).
- Kuś Ł., *Pasażerowie wracają do kolei*, dostęp online: <http://www.w.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/pasazerowie-wracaja-do-kolei-75181.html> (12 kwietnia 2016 r.).
- Kwaśnikowski J., Gramza G., Medwid M., *Transport kolejowy – istotny element systemu logistycznego Polski*, „Logistyka” 2011, nr 1.
- Massel A., Malepszak P., *Koleje dużych prędkości a obsługa regionów*, dostęp online: http://www.ns.szybkiekoleje.org.pl/pdf/paczka_4/Analizy/kolejei%20regiony.pdf (12 kwietnia 2016 r.).
- Milczarek A., *Otwarcie polskiego rynku kolejowego przewozów towarowych i pasażerskich – szanse i zagrożenia*, dostęp online: http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip27-2012/SiP-27-101.pdf (2 kwietnia 2016 r.).
- Miłaszewicz D., Ostapowicz B., *Stan transportu kolejowego w polskiej gospodarce*, dostęp online: <http://docplayer.pl/1887316-Stan-transportu-kolejowego-w-polskiej-gospodarce.html> (2 kwietnia 2016 r.).
- Miłaszewicz D., Ostapowicz B., *Warunki zrównoważonego rozwoju transportu w świetle dokumentów UE*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2013, nr 34.
- Mindur L., *Uwarunkowania rozwoju rynku transportu kombinowanego/intermodalnego w Polsce (w latach 1993-2009)*, [w:] *TIRY NA TORY towary na kolej*, pod red. M. Nowakowskiej, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2010.
- Ministerstwo Infrastruktury, *Master plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku*, dostęp online: <http://www.siskom.waw.pl/komunikacja/kolej/master-plan-dla-transportu-kolejowego.pdf>, (7 października 2016 r.).
- Ministerstwo Infrastruktury, *Polityka Transportowa Państwa na lata 2006–2025*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2005.
- Ministerstwo Infrastruktury, *Program działań dla rozwoju transportu kolejowego do roku 2015*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2010.
- Moćko W., Wojciechowski A., Staniak P., *Zastosowanie odnawialnych źródeł energii w transporcie*, „Zeszyty Problemowe – Maszyny Elektryczne” 2012, nr 2(95).
- Robak P., *Transport kolejowy w Polsce – stan obecny i perspektywy rozwoju (omówienie Druków Sejmowych nr 674 i 1368)*, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 2000, nr 6.
- Stacje kolejowe PKP zasilane energią słoneczną. PLK testuje instalacje PV*, dostęp online: <http://odnawialnezdrolaenergii.pl/energia-sloneczna-aktualnosci/item/2432-stacje-kolejowe-ppk-zasilane-energia-sloneczna-plk-testuje-instalacje-pv> (13 kwietnia 2016 r.).
- Szeląg A., *Problemy oddziaływania trakcji elektrycznej na środowisko*, dostęp online: <http://www.tts.infotransport.pl/en/download/3830> (13 kwietnia 2016 r.).

- Szymalski W. *Alternatywna polityka transportowa według zasad zrównoważonego rozwoju – 13 lat później*, [w:] *Barometr zrównoważonego rozwoju 2010-2011*, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2012.
- Urząd Transportu Kolejowego, *Kolejowe przewozy towarowe*, dostęp online: <http://www.utk.gov.pl/pl/analizyimonitoring/statystykaroczna/przewozytowarowe/1497,Dane-podstawowe.html> (7 października 2016 r.).
- Urząd Transportu Kolejowego, *Ocena Funkcjonowania Rynku Transportu Kolejowego i Stanu Bezpieczeństwa Ruchu Kolejowego w 2013 roku*, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2014.
- Wojewódzka – Król K., *Koleje dużych prędkości w europejskiej polityce transportowej*, dostęp online: http://problemykolejnictwa.pl/images/PDF/153_13.pdf (12 kwietnia 2016 r.).
- Zajfert M., *Dostęp do taboru kolejowego barierą rozwoju rynku przewozów pasażerskich w Polsce*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2).
- Zielone korytarze w systemie transportowym Europy*, dostęp online: <http://edroga.pl/drogi-i-mosty/zielone-korytarze-w-systemie-transportowym-europy-26094697> (12 kwietnia 2016 r.).

Badanie zależności pomiędzy liczbą pasażerów w transporcie kolejowym a innymi czynnikami

1. Wprowadzenie

Ruch pojazdów w kolejowym systemie transportowym odbywa się według wcześniej ułożonego planu, zgodnie z którym każdemu pojazdowi przydzielana jest trasa w czasoprzestrzeni. Jest to tzw. ruch trasowany. Plan ruchu sporządzany jest w formie wykresów ruchu i rozkładu jazdy. W transporcie kolejowym nie jest możliwe dowolne wymijanie się pojazdów szynowych na drodze przewozu, co ma miejsce na przykład w transporcie drogowym. Z tego względu elastyczność transportu kolejowego jest mniejsza i jest on również wrażliwy na tzw. zakłócenia ruchowe.

Główne cechy transportu kolejowego to¹:

- masowość przewozów;
- relatywnie niskie stawki przewozowe przy dostawach na średnie i duże odległości, wynikające z silnej degresji kosztów jednostkowych;
- stosunkowo rozległa sieć połączeń kolejowych dobrze dostosowana do lokalizacji głównych rynków zaopatrzenia i dystrybucji;
- korzystna oferta z punktu widzenia czasu transportu, będąca efektem wysokiej niezawodności przewozów kolejowych oraz regularności, częstotliwości i rytmiczności oferowanych połączeń;
- specjalistyczny tabor przystosowany do przewozu ładunków o zróżnicowanej przydatności transportowej;
- relatywnie niższe bezpieczeństwo przewozu ładunków wrażliwych na wstrząsy i przeladunki oraz duże niebezpieczeństwo kradzieży;
- mała wypadkowość;
- niska energochłonność jednostkowa i niska uciążliwość dla środowiska naturalnego.

¹ F.J. Beier, K. Rutkowski, *Logistyka*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2008, s. 12–20.

Ostatnie kilkadziesiąt lat to spadek liczby przewozów, zwiększenie kosztów własnych wykonywanych przewozów, zmiana struktury organizacyjnej kolei w Polsce, pojawienie się nowych przewoźników. Nastąpiło również zmniejszenie przewozów masowych, m.in. węgla, materiałów budowlanych, wyrobów hutniczych. Część z nich została przejęta przez transport samochodowy, co wymusiło nową lokalizację produkcji, magazynów i dostosowanie dystrybucji do infrastruktury drogowej. W ostatnich latach zaobserwować można pewne wady takiego rozwiązania, szczególnie powstawanie kongestii transportowej wskutek dużego obciążenia sieci drogowej. Opóźnienia dostaw powodują wzrost kosztów i ograniczają wykorzystanie niektórych koncepcji logistycznych, na przykład *just in time*.

Organy decyzyjne zajmujące się utrzymaniem linii kolejowych prowadzą politykę dopasowania infrastruktury kolejowej do potrzeb, m.in. przez redukcję sieci kolejowej. Likwidacja nierentownych linii kolejowych nie rozwiązuje problemów przedsiębiorstw kolejowych. Odcina się bowiem potoki podróźnych od istniejących linii i zauważalny jest dalszy spadek liczby przewozów. Kolej nie jest już w stanie odzyskać wszystkich klientów utraconych na rzecz innych gałęzi transportu. Jest to niemożliwe ze względu na wspomnianą likwidację wielu linii kolejowych, rozwój komunikacji indywidualnej i wzrost konkurencji międzygałęziowej. Zlikwidowano równie wiele bocznicy, uniemożliwiając tym samym wielu potencjalnym klientom korzystanie z usług przewoźników kolejowych.

W celu zwiększenia wykorzystania transportu kolejowego w przewozach osób i towarów niezbędne są działania wchodzące w zakres polityki transportowej kraju i Unii Europejskiej. Szczególnie powinny one dotyczyć wsparcia kolei jako ważnego elementu rozwijającego się transportu kombinowanego, integrującego państwa Unii. Szczegółowe decyzje muszą się skupić na inwestycjach infrastrukturalnych i sposobach ich finansowania.

2. Transport kolejowy w Polsce

Na system transportu w Polsce składa się przede wszystkim transport kolejowy i samochodowy. Na duże odległości transport prowadzi kolej, gdyż jest to bardziej opłacalne, a transport drogowy działa głównie na rynkach lokalnych i regionalnych. Taką zależność kształtuje kalkulacja kosztów. Analizując zużycie energii w przeliczeniu na jednostkę ładunku, okazuje się, że transport samochodowy zużywa około 3 do 5 razy więcej energii niż transport kolejowy. Atutem transportu samochodowego jest to, że towar dociera bezpośrednio od nadawcy do odbiorcy, dzięki temu nie dochodzą dodatkowe koszty przeładunków.

Jak w wielu krajach, tak i w Polsce na układ sieci kolejowej w dużej mierze wpłynęła historia. W krajach uprzemysłowionych proces budowy sieci kolejowych został zakończony na początku XX wieku. Zdecydowało o tym szybkie wejście na drogę produkcji przemysłowej i bogactwo tychże państw. W Polsce natomiast zauważalny jest efekt niedorozwoju kolei rosyjskiej na ziemiach byłego Królestwa Polskiego i – w nieco mniejszym stopniu – na terenach zaboru austriackiego, a także brak spójności tychże sieci spowodowany rozczłonkowaniem państwa w dobie zaborów. W wyniku tych uwarunkowań budowa sieci kolejowej trwała do lat 70. ubiegłego stulecia. Dodatkowym czynnikiem zaburzającym tę inwestycję były zmiany granic Rzeczypospolitej Polskiej powstałe w wyniku drugiej wojny światowej².

Najważniejszymi trasami powstałymi w okresie dwudziestolecia międzywojennego i po drugiej wojnie światowej są: szerokotorowa Linia Hutniczo-Siarkowa, magistrała węglowa na trasie Herby – Karsznice – Inowrocław – Kościerzyna – Gdynia, Centralna Magistrała Kolejowa na trasie Zawiercie – Grodzisk Mazowiecki, trasy Warszawa – Poznań i Warszawa – Kraków i linia Skierniewice – Łuków.

Celem artykułu jest zbadanie zależności pomiędzy liczbą pasażerów w transporcie kolejowym oraz innymi czynnikami mogącymi mieć wpływ na te dane. Obszar czasowy wybrany do analizy to 12 lat: lata 2003–2014. W dzisiejszych czasach istotną rolę w badaniu zależności pomiędzy zmiennymi są albo zmienne ilościowe albo jakościowe. Do badania analizy zależności w tym artykule wybrane zostały zmienne ilościowe, gdyż umożliwiają one szerszą i dokładniejszą analizę danych.

3. Analiza badawcza

- **Hipoteza badawcza nr 1:** Domniemywa się, że na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym wpływają ceny, a w szczególności wskaźnik cen w transporcie.
- **Hipoteza badawcza nr 2:** Domniemywa się, że na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym wpływa przeciętne miesięczne wynagrodzenie.
- **Hipoteza badawcza nr 3:** Domniemywa się, że na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym wpływa liczba absolwentów uczelni publicznych.

² Na temat rozwoju transportu kolejowego w aspekcie historycznoprawnym zob.: M. Wilczek-Karczewska, *Rozwój kolei żelaznych na ziemiach polskich w ujęciu historycznoprawnym*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 1(5); M. Kraśniewski, *Historycznoprawny rozwój sektora transportu kolejowego w Polsce*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacji Ius Publicum, Warszawa 2016, s. 49–72.

- **Hipoteza badawcza nr 4:** Domniemywa się, że na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym wpływa przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym.
- **Hipoteza badawcza nr 5:** Domniemywa się, że na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym wpływa liczba zarejestrowanych bezrobotnych. Badanie zależności w artykule odbywa się za pomocą stworzonego modelu ekonometrycznego w programie statystycznym Gretl oraz danych zebranych z Głównego Urzędu Statystycznego³.

Zmienne wybrane do analizy zależności to:

- liczba pasażerów w transporcie kolejowym;
- linie kolejowe normalnotorowe zelektryfikowane (w km);
- linie kolejowe normalnotorowe dwu- i więcej torowe (w km);
- wskaźnik cen w transporcie;
- przeciętne miesięczne wynagrodzenie;
- przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym;
- liczba zarejestrowanych bezrobotnych.

Model to z reguły uproszczone odzwierciedlenie związków występujących w wyróżnionym fragmencie rzeczywistości. Natomiast ekonometria jest metodą analizy danych ekonomicznych wykorzystujących metody matematyczne lub statystyczne, które służą do nadania teoriom ekonomicznym kontekstu analitycznego oraz ich potwierdzenia bądź odrzucenia. Aby zrozumieć zjawiska zachodzące w gospodarce lub w społeczeństwie, często upraszcza się je. Obszerne, z pozoru niezwiązane ze sobą dane nie dają w sposób jasny informacji. Tworzenie modelu ekonometrycznego to łączenie wielu czynników, które są od siebie zależne, tak, aby powstało równanie bądź układ równań. Istotnym elementem jest dobór odpowiednich zmiennych do modelu. W tym celu warto oprzeć się na teorii ekonomii. Ekonomia jako nauka objaśnia zjawiska występujące w gospodarce, ich przyczyny, skutki, ale również czynniki wpływające na poszczególne zdarzenia. Jak w każdej nauce, pozostaje wiele nieodkrytych obszarów lub obszarów nie do końca zbadanych. Istnieją zjawiska niesprecyzowane przez teorię ekonomii. Skutkiem tego jest niepewność badacza co do doboru odpowiednich zmiennych. Model ekonometryczny składa się ze zmiennej objaśnianej, o której uzyskuje się istotne informacje; musi być ona zmienną, na którą wpływają zmienne objaśniających. Zmienne egzogeniczne są logicznie powiązane ze zmienną objaśnianą, mają na nią wpływ, można stwierdzić, iż determinują ją. Podczas tworzenia modelu występują zmienne nazywane składnikiem losowym. Są to zmienne, które nie objaśniają modelu. Model ekonometryczny jest zbiorem równań obrazujących zachowania gospodarki, przy jednoczesnym uwzględnieniu wystąpienia zakłóceń. Coraz rzadziej w analizie wykorzystuje się model z pojedynczym równaniem.

³ Dostęp online: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (8 września 2016 r.).

Jednakże dobór odpowiednich zmiennych, tak aby nie wystąpiły w nim braki, jest w znacznym stopniu utrudniony. Laureat Nagrody Nobla w roku 1975 w dziedzinie ekonometrii T. Koopmans podkreśla, iż swoje działania winno się rozpoczynać od modeli uproszczonych i sukcesywnie zwiększać ich trudność poprzez dodawanie kolejnych równań. Dobór zmiennych do modelu niesie za sobą obawę przed nierealnością założeń. Jak podkreśla G.S. Maddala najistotniejsze jest określenie celu badania, a następnie dobór takich zmiennych, które będą miały wystarczająco dobrą aproksymację. Nadrzędna zasada tworzenia modelu mówi, iż zmienne objaśniające winny być stosunkowo słabo skorelowane ze sobą, natomiast powinny być silnie skorelowane ze zmiennymi objaśnianymi. Zignorowanie tej zasady może spowodować wystąpienie wielu niekorzystnych skutków podczas modelowania ekonometrycznego. Model ekonometryczny musi stwierdzać, czy określające go zmienne zawierają błędy pomiaru. Winien ewidencjonować rozkład prawdopodobieństwa zmiennych zakłócających model. Spełnienie wyżej wymienionych postulatów wpływa na możliwość audytu prawidłowości modelu oraz pozwala przeprowadzić prognozę i analizę symulacji. Nadrzędnymi celami ekonometrii są: stworzenie modelu ekonometrycznego, który będzie odpowiedni do weryfikacji empirycznej, estymacji i weryfikacja modelu, wykorzystanie używanego modelu do prognozy i symulacji⁴.

4. Wyznaczenie modelu ekonometrycznego

Tabela 1. Pierwszy etap oszacowywania modelu ekonometrycznego⁵

Model 1: Estymacja KMNK, wykorzystane obserwacje 2003–2014 (N = 12)				
Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	t-student	Wartość p
1	2	3	4	5
Const	-331,695	1139,55	-0,2911	0,79
Linie kolejowe normalnotorowe zelektryfikowane (w km)	-0,135547	0,196513	-0,6898	0,5399
Linie kolejowe normalnotorowe dwu- i więcej torowe (w km)	0,370902	0,30204	1,228	0,307
Wskaźnik cen w transporcie	0,338827	0,965713	0,3509	0,7489

⁴ G.S. Maddala, *Ekonometria*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 20–62

⁵ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych pobranych z: dostęp online <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (8 września 2016 r.).

1	2	3	4	5
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	-0,0139439	0,071233	-0,1958	0,8573
Przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym	-429,222	346,311	-1,2394	0,3033
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	-1,61838e-05	1,16E-05	-1,3950	0,2574
Studenci uczelni publicznych	0,000371076	0,000287	1,2917	0,287
Absolwenci uczelni publicznych	-0,000645721	0,000561	-1,1516	0,3329

W tabeli 1. uzyskano wartości współczynników, błędu standardowego, wartości statystyki t-studenta oraz poziom istotności. Na podstawie poziomu istotności wybierana jest zmienna, która jest jako pierwsza pomijana w toku dalszej analizy. Zmienna, która będzie usuwana z analizy to taka, która ma wartość największą i większą od 0,05 czy 5% poziomu błędu. Zatem zmienna, która nie ma istotnego wpływu na liczbę pasażerów linii kolejowych, to przeciętne miesięczne wynagrodzenie⁶.

Tabela 2. Drugi etap oszacowywania modelu ekonometrycznego⁷

Model 2: Estymacja KMNK, wykorzystane obserwacje 2003–2014 (N = 12)				
Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	t-studenta	Wartość p
1	2	3	4	5
Const	-530,398	451,344	-1,175	0,3051
Linie kolejowe normalnotorowe zelektryfikowane (w km)	-0,137029	0,171141	-0,8007	0,4682
Linie kolejowe normalnotorowe dwu- i więcej torowe (w km)	0,377503	0,261594	1,443	0,2225
Wskaźnik cen w transporcie	0,34596	0,841057	0,4113	0,7019
Przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym	-384,703	227,617	-1,690	0,1663

⁶ K. Jajuga, K. Kowalewski, *Ekonometria: metody i analiza problemów*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław 1999, s. 20–40.

⁷ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych pobranych z: dostęp online <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>. (8 września 2016 r.).

1	2	3	4	5
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	-1,42240e-05	5,11E-06	-2,784	0,0496
Studenci uczelni publicznych	0,00037	0,00025	1,479	0,2133
Absolwenci uczelni publicznych	-0,000715973	0,000375	-1,907	0,1292

W tabeli 2. można zaobserwować, że kolejną zmienną konieczną do usunięcia przed dalszym ciągiem analizy jest wskaźnik cen w transporcie, gdyż nie wykazał on istotnego wpływu na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym.

Tabela 3. Trzeci etap oszacowywania modelu ekonometrycznego⁸

Model 3: Estymacja KMNK, wykorzystane obserwacje 2003–2014 (N = 12)				
Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	t-studenta	Wartość p
Const	-629,349	348,726	-1,805	0,131
Linie kolejowe normalnotorowe zelektryfikowane (w km)	-0,107332	0,141691	-0,7575	0,4829
Linie kolejowe normalnotorowe dwu- i więcej torowe (w km)	0,33898	0,22304	1,52	0,189
Przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym	-348,377	191,567	-1,819	0,1286
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	-1,47048e-05	4,54E-06	-3,238	0,023
Studenci uczelni publicznych	0,000357	0,000227	1,575	0,1761
Absolwenci uczelni publicznych	-0,000616484	0,000262	-2,351	0,0655

W tabeli 3. można zaobserwować, że kolejną zmienną konieczną do usunięcia przed dalszym ciągiem analizy jest ilość linii kolejowych normalnotorowych zelektryfikowanych (w km), gdyż nie wykazały one istotnego wpływu na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym.

⁸ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych pobranych z: dostęp online <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>. (8 września 2016 r.).

Tabela 4. Czwarty etap oszacowywania modelu ekonometrycznego⁹

Model 4: Estymacja KMNK, wykorzystane obserwacje 2003–2014 (N = 12)				
Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	t-studenta	Wartość p
Const	-718,321	316,475	-2,270	0,0637
Linie kolejowe normalnotorowe dwu- i więcej torowe (w km)	0,172678	0,0379432	4,551	0,00399
Przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym	-210,720	58,4215	-3,607	0,0113
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	-1,64594e-05	3,76E-06	-4,372	0,0047
Studenci uczelni publicznych	0,000206	0,000103724	1,986	0,0943
Absolwenci uczelni publicznych	-0,000433185	9,75E-05	-4,444	0,0044

W tabeli 4. można zaobserwować, że kolejną zmienną konieczną do usunięcia przed dalszym ciągiem analizy jest liczba studentów uczelni publicznych, gdyż nie wykazali oni istotnego wpływu na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym.

Tabela 5. Piąty etap oszacowywania modelu ekonometrycznego¹⁰

Model 5: Estymacja KMNK, wykorzystane obserwacje 2003–2014 (N = 12)					
Sym-bol	Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	t-studenta	Wartość p
	const	-770,514	375,88	-2,050	0,0795
x1	Linie kolejowe normalnotorowe dwu- i więcej torowe (w km)	0,17126	0,045214	3,788	0,0068
x2	Przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym	-107,237	31,4722	-3,407	0,0113
x3	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	-0,0000154418	4,44E-06	-3,474	0,0103
x4	Absolwenci uczelni publicznych	-0,000376130	0,000111	-3,388	0,0116

⁹ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych pobranych z: dostęp online <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (8 września 2016 r.).

¹⁰ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych pobranych z: dostęp online <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (8 września 2016 r.).

W tabeli 5. można zaobserwować, że wszystkie zmienne są istotne statystycznie, czyli mają istotny wpływ na zmienną zależną (liczba pasażerów w transporcie drogowym).

Zatem można przejść do dalszej weryfikacji modelu. Jako pierwsza zostanie sprawdzona normalność rozkładu. Następnie jednorodność wariancji, a jako ostatni niezbędny etap weryfikacji, autokorelacja.

Dodatkowo w tabeli 5. została dodana kolumna z symbolem zmiennej, aby łatwiej było zapisać wyznaczony model, który będzie umieszczony zaraz po dokonaniu weryfikacji modelu (badanie normalności, jednorodności wariancji i autokorelacji).

Rozkład normalny, rozkład Gaussa (w literaturze francuskiej zwany rozkładem Laplace'a-Gaussa) – jeden z najważniejszych rozkładów prawdopodobieństwa, odgrywający ważną rolę w statystyce. Wykres funkcji prawdopodobieństwa tego rozkładu jest krzywą w kształcie dzwonu (tzw. krzywą dzwonową)¹¹.

W przyjętym modelu musi wystąpić normalność rozkładu składnika resztkowego. W tym celu używa się wielu testów. Jednym z nich jest test Jarque'a-Bera, opierający się na rozkładzie χ^2 – posiada następujące hipotezy:

$$H_0: \epsilon \sim N(0, \sigma^2 I)$$

$$H_1: \epsilon \text{ ma inny rozkład}$$

Heteroskedastyczność (niejednorodność wariancji) to pojęcie z zakresu statystyki, odnoszące się do ciągu lub wektora zmiennych losowych. Własność ta jest zaprzeczeniem posiadania przez taki ciąg lub wektor własności homoskedastyczności, tzn. przynajmniej jedna zmienna losowa z ciągu różni się od innych wariancją lub jej wariancja jest nieskończona. Heteroskedastyczność rozważa się w kontekście modeli ekonometrycznych, szczególnie przy estymacji metodą najmniejszych kwadratów, ze względu na jedno z założeń Klasycznego Modelu Regresji Liniowej, mówiącego o homoskedastyczności wariancji składnika losowego. Możemy wyróżnić heteroskedastyczność addytywną, gdy wariancja składnika losowego jest funkcją afiniczną zmiennych wpływających na jej wielkość, oraz heteroskedastyczność multiplikatywną, gdy wariancja przyjmuje postać wykładniczą.

$$H_0: \sigma_i^2 = \sigma^2$$

$$H_1: \neq H_0$$

Statystyka testowa przyjmuje rozkład χ^2 określana jako:

$$LM = nR^2$$

gdzie:

R^2 – współczynnik determinacji,

n – liczba obserwacji.

¹¹ G.S. Maddala, *Ekonometria...*, s. 12–35.

Jednym z założeń dotyczących modelu regresji jest niezależność błędów obserwacji, czyli fakt, czy występujące reszty w predykcji zmiennej zależnej są ze sobą skorelowane. Dobrze dopasowane modele regresji zakładają, że otrzymane reszty – błędy przewidywania rzeczywistej wartości zmiennej zależnej na podstawie utworzonego przez nas modelu regresji – są niezależne od siebie, innymi słowy, rozkład ich jest losowy, przypadkowy, bez stale występującego wzorca.

Jako ostatni krok oceny modelu należy zbadać występowanie autokorelacji. W tym przypadku można posiłkować się wieloma testami. Najczęściej stosowany jest jednak test Durбина-Watsona, dotyczący autokorelacji rzędu pierwszego. Przyjmując założenia:

$$H_0: p_1 = 0$$

$$H_1: p_1 > 0$$

Statystyka testowa ma postać:

$$d = \frac{\sum_{t=2}^n ([e_t - e_{t-1}])^2}{\sum_{t=2}^n e_t^2}$$

Istnieje tu możliwość niekompletnej informacji co do wystąpienia autokorelacji. Wtedy należy zastosować inny test na autokorelacje.

Jednym ze sposobów określenia niezależności błędów obserwacji jest wyznaczenie autokorelacji składnika resztowego, czyli korelacji r-Pearsona pomiędzy kolejnymi resztami, powstałymi z nieidealnego dopasowania modelu. Test Durбина-Watsona (statystyka) służy do oceny występowania korelacji pomiędzy resztami (błędami, składnikami resztowymi). Test Durбина-Watsona pozwala ocenić, czy występuje autokorelacja wśród reszt. Problemy jednak pojawiają się w przypadku oszacowania wartości testu Durбина-Watsona określającej, czy skonstruowany model regresji jest dobrze dopasowany.

Za pomocą testu Jarque'a-Bera w programie Gretl, została otrzymana wartość statystyki testowej wynosząca 0,984038. Poziom statystyki testowej jest większy od przyjętego poziomu istotności (0,05), zatem nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej. Badany model ma rozkład normalny.

Otrzymane wyniki za pomocą testu White'a na heteroskedastyczność reszt (zmiennność wariancji resztowej):

- hipoteza zerowa: heteroskedastyczność reszt nie występuje
- statystyka testu: $LM = 3,68708$
- z wartością $p = P(\text{Chi-kwadrat}(8) > 3,68708) = 0,884195$
- wartość statystyki LM jest większa od statystyki testowej χ^2 , zatem nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej. Wariancja reszt jest jednorodna.

Otrzymane wyniki dla autokorelacji są następujące: wartość Statystyki Durbina-Watsona wyniosła 2,278751, a przedział, na podstawie którego zostanie podjęta decyzja o przyjęciu bądź odrzuceniu hipotezy zerowej, jest następujący:

statystyka testu Durbina-Watsona dla 5% poziomu istotności, $n = 12$, $k = 4$

- $dL = 0,5120$
- $dU = 2,1766$

Jeżeli wartość statystyki jest większa od poziomu DU, to nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej. Jeżeli natomiast wartość statystyki testowej jest mniejsza od poziomu DL, to odrzucana jest hipoteza zerowa na korzyść hipotezy alternatywnej. Istnieje także możliwość, że wartość statystyki testowej będzie znajdowała się w przedziale pomiędzy dL a DU, wtedy nie można podjąć decyzji co do wyboru hipotezy; należy zastosować inne testy dotyczące weryfikacji autokorelacji.

5. Model po weryfikacji

$$Y = 0,17x_1 - 107x_2 - 0,000015x_3 - 0,000376130x_4 + \epsilon$$

Otrzymany model, który przeszedł wzorcową weryfikację, można zinterpretować w następujący sposób:

- wraz ze wzrostem linii kolejowych normalnotorowych dwu- i więcej torowych o 100 km liczba pasażerów w transporcie kolejowym rośnie o 17 osób. Może to znaczyć, że wraz ze wzrostem ilości linii kolejowych rośnie zainteresowanie tym środkiem transportu, ponieważ być może w przeszłości w danym mieście nie było takiej możliwości.
- wraz ze wzrostem przeciętnej liczby osób w gospodarstwie domowym o 1 osobę maleje liczba pasażerów w transporcie kolejowym o 107 osób. Można zatem wnioskować, że wraz ze wzrostem liczby członków w gospodarstwie domowym, rosną wydatki na inne potrzeby, co powoduje rezygnację albo ograniczenie potrzeb innego rzędu. Co prawda wzrost liczby osób w gospodarstwie domowym i spadek zainteresowania korzystaniem z transportu kolejowego może być też związany z zakupem samochodu – przy większej liczbie osób w gospodarstwie domowym ten środek transportu może się okazać wygodniejszy i tańszy w użytkowaniu.
- wraz ze wzrostem liczby zarejestrowanych bezrobotnych o 1 000 000 osób maleje liczba pasażerów w transporcie kolejowym o 15 osób. Taka sytuacja zapewnia możliwość podróży ze względu na większą ilość czasu, ale niewystarczająca ilość środków finansowych stanowi główną przeszkodę w podróżowaniu koleją.
- wraz ze wzrostem liczby absolwentów uczelni publicznych o 100 000 osób maleje liczba pasażerów w transporcie kolejowym o 38 osób. Taka sytuacja może

być związana ze zmianą dotychczasowych nawyków. W roku akademickim studenci więcej podróżowali koleją, nie tylko ze względu na dogodne zniżki studenckie, ale też na dogodny i być może jedyny dojazd z miejsca zamieszkania do danej uczelni. Po ukończeniu studiów absolwenci wybierają lokalny transport (niekoniecznie kolej) albo samochód osobowy, bo po ukończeniu studiów ceny biletów w środkach komunikacji publicznej są dwa razy wyższe niż w czasie studiów, co może być powodem wyboru transportu indywidualnego.

6. Weryfikacja wcześniej postawionych hipotez

Niestety nie każda ze sformułowanych powyżej hipotez wykazała znaczący wpływ na zmienną zależną, jaką jest liczba pasażerów w transporcie kolejowym. Poniżej przedstawiono dokładną interpretację postawionych hipotez.

- **HIPOTEZA 1.** – Okazało się, że współczynnik cen nie miał istotnego wpływu na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym, gdyż ta zmienna została usunięta jako druga we wstępnej weryfikacji poziomu istotności zmiennych.
- **HIPOTEZA 2.** – Okazało się, że wynagrodzenie nie ma znaczącego wpływu na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym. Zmienna ta została usunięta z modelu jako pierwsza, ponieważ wykazała się najwyższym poziomem istotności.
- **HIPOTEZA 3.** – Okazało się, liczba absolwentów uczelni publicznych miała istotny wpływ na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym.
- **HIPOTEZA 4.** – Okazało się, że liczba osób w gospodarstwie domowym ma istotny wpływ na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym.
- **HIPOTEZA 5.** – Okazało się, liczba zarejestrowanych bezrobotnych ma istotny wpływ na liczbę pasażerów w transporcie kolejowym.

7. Dalsza część analizy – determinanty konkurencyjności na kolejowym rynku przewozów pasażerskich

Funkcjonowanie przedsiębiorstw transportowych na rynku w sytuacji ciągłych zmian warunków gospodarowania oznacza zdolność utrzymywania przez nie dotychczasowej lub tworzenia nowej przewagi konkurencyjnej. Jest to możliwe poprzez zarządzanie konkurencyjnością przedsiębiorstw, czyli zarządzanie zachodzącymi zmianami polegające na przyjęciu innowacji za cel i przesłankę stałej restrukturyzacji posiadanych zasobów, rozwoju potencjału konkurencyjności, umożliwiającego osiągnięcie, umacnianie i obronę uzyskanej pozycji na rynku dzięki przewadze konkurencyjnej¹².

¹² B. Wawrzyniak, *Odnawianie przedsiębiorstwa. Na spotkanie XXI wieku*, Poltext, Warszawa 1999, s. 97.

Ważny czynnik zarządzania konkurencyjnością stanowi dobór odpowiednich czynników (determinant) decydujących o wyborze przez odbiorców określonej oferty. W procesie kształtowania oferty rynkowej istotne jest badanie potrzeb i preferencji klientów, co stanowi o sukcesie przedsiębiorstwa transportowego.

Konkurencja w przewozach pasażerskich jest narzędziem wymuszania wielu działań rynkowych i stałej weryfikacji systemu przewozów pasażerskich przez zachowania pasażerów. Należy zaznaczyć, że wszystkie działania regulacyjne, mające wpływ na konkurencyjność, wymagają dużej wiedzy i ciągłego monitorowania.

8. Jakość usług i jej wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw

W zarządzaniu konkurencyjnością bardzo ważnym determinantem jest jakość i ciągłe jej doskonalenie. Doskonalenie jakości oferowanych usług stało się wiodącym zadaniem każdego przedsiębiorstwa. Obecnie większość klientów (pasażerów) akceptuje już usługi tylko wysokiej jakości. Współczesne przedsiębiorstwa, chcąc utrzymać swoją pozycję konkurencyjną na rynku, powinny przyjąć strategię totalnego zarządzania jakością (*Total Quality Management*). W kształtowaniu tej strategii niezbędne jest uwzględnianie zarówno potrzeb jakościowych istniejących i potencjalnych klientów, jak również postrzegania przez nich jakości usług oferowanych na rynku.

Pojęcie jakości jest trudne do zdefiniowania. U. Koppelman rozpatruje trzy pojęcia jakości: obiektywne, subiektywne i technologiczne. O jakości w sensie obiektywnym mówimy wówczas, gdy cechy produktu można zmierzyć. W sensie subiektywnym jakość jest związana z odczuciami konsumentów, których potrzeby zostały lub nie zostały zaspokojone. Natomiast jakość w ujęciu technologicznym odnosi się do oceny produktu przez niezależną jednostkę badającą jej zgodność z przepisami i specyfikacjami¹³.

K. Gopal Kanji podaje „trzy warianty jakości oparte na wyjątkach”: tradycyjna – wyrażona „jako coś specjalnego lub jako wysoką klasę”, doskonałości – „odnosząca się do wysokich standardów, a zarazem oznacza zero usterek” oraz standardowa – „oznaczająca przejście wyrobu przez testy jakości, przy czym testy są oparte na ustalonych kryteriach w celu wyeliminowania wyrobów wadliwych”¹⁴.

Jedną z definicji jakości jaką podaje D. Lock jest stwierdzenie, że: „Jakość to dostarczenie klientowi tego, czego on dziś potrzebuje, za cenę, którą on z chęcią

¹³ U. Koppelman, *Produkt – marketing*, Verlag, Stuttgart–Berlin–Bonn 1989, s. 347.

¹⁴ J. Jens, K. Dahlgard, K. Kai, K. Gopal Kanji, *Podstawy zarządzania jakością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 23.

zapłaci, przy koszcie, który możemy utrzymać nieprzerwanie jeszcze i jeszcze raz, oraz dostarczenie mu czegoś jeszcze lepszego jutro”¹⁵.

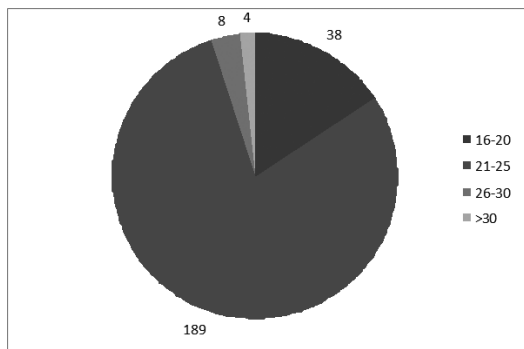
Jakość określana jest również jako zespół charakterystyk produktu lub usługi, które składają się na zdolność do zaspokojenia ustalonych lub sugerowanych potrzeb klienta¹⁶.

9. Preferencje podróżnych na rynku przewozów kolejowych

Przedsiębiorstwa transportowe powinny dążyć do pełnej zgodności pomiędzy potrzebami konsumenta a parametrami jakości usługi. Relacje między parametrami jakości usług w transporcie pasażerskim a potrzebami konsumentów mogą się zmieniać nie tylko pod wpływem zmian oferty, lecz na skutek pojawienia się na rynku przedsiębiorstwa świadczącego podobne usługi. Dlatego zbadano jakość czynników (determinant) mających wpływ na zadowolenie pasażerów.

W badaniu poziomu satysfakcji klientów przewozów kolejowych wykorzystano dane pierwotne. Przeprowadzono internetową ankietę na obszarze województwa śląskiego z uwzględnieniem relacji pociągu Gliwice – Częstochowa. Podmiot badania stanowiły osoby zamieszkujące okolice linii kolejowej. Celem niniejszej ankiety było uzyskanie informacji na temat opinii klientów przewozów kolejowych. W ankiecie wzięło udział 239 respondentów zamieszkujących obszar województwa śląskiego. Wśród respondentów wyróżnia się 190 kobiet oraz 49 mężczyzn. Największa część osób korzystających z przewozów kolejowych to osoby z wykształceniem średnim.

Rysunek 1. Wiek respondentów¹⁷



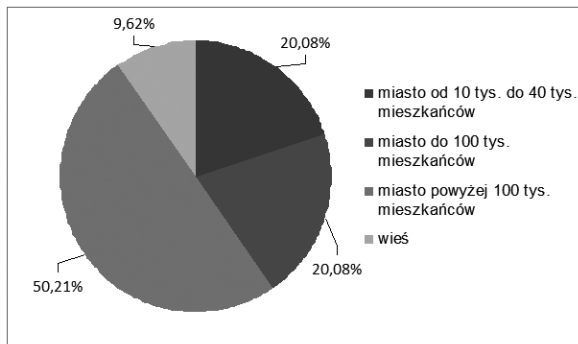
¹⁵ D. Lock, *Podręcznik Zarządzania Jakością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 27.

¹⁶ J. Okland, *Total Quality Management*, Butterwortf Heinemann, London 2000, s. 4.

¹⁷ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pierwotnych.

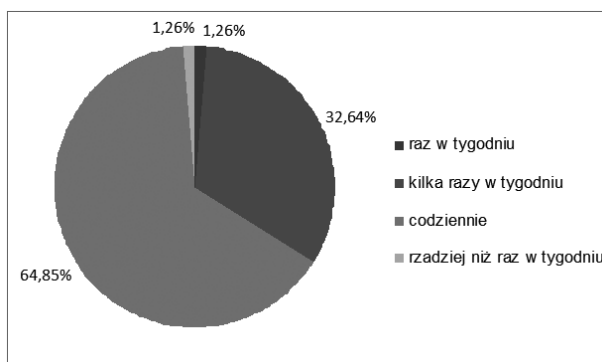
Kolejne pytanie miało na celu określenie miejsca zamieszkania osób udzielających odpowiedzi, a tym samym poznanie, które osoby najczęściej odwiedzają sieć restauracji.

Rysunek 2. Miejsce zamieszkania respondentów¹⁸



Osoby najczęściej udzielające odpowiedzi na temat przewozów kolejowych pochodziły z miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców, obejmują oni połowę ogółu respondentów. Mieszkańcy mniejszych miast stanowią 40%. Najmniej odpowiedzi uzyskano od osób mieszkających na wsi: jedna na dziesięć osób to mieszkaniec wsi.

Rysunek 3. Częstota korzystania z transportu kolejowego¹⁹

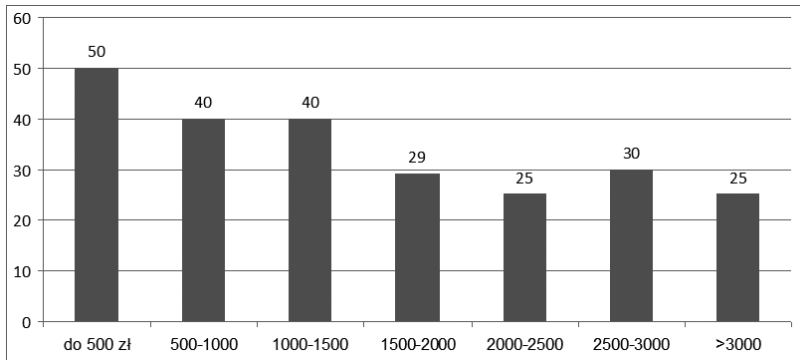


Zdecydowana większość ankietowanych pasażerów korzysta z transportu kolejowego na Śląsku codziennie (65%), jedna trzecia kilka razy w tygodniu. Tylko 2% stanowią osoby podróżujące nią raz w tygodniu lub rzadziej. Częstotliwość korzystania ze środków komunikacji miejskiej w stolicy województwa obrazuje rysunek 3.

¹⁸ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pierwotnych.

¹⁹ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pierwotnych.

Rysunek 4. Przeciętne miesięczne dochody brutto respondentów²⁰



Jak można zauważyć, dominującą grupę stanowiły osoby, które otrzymują do 500 zł dochodu miesięcznego, co może sugerować, że w tej grupie są osoby młode, które dorabiają sobie i jeszcze same w pełni się nie utrzymują. Drugą ważną rzeczą, jaką można zauważyć, to fakt, że wraz ze wzrostem dochodów maleje liczba osób korzystających z usług przewozów kolejowych. Może to być związane z chęcią bycia bardziej mobilnym, na przykład dzięki korzystaniu z samochodu osobowego.

W okresie czerwiec–grudzień 2015 roku oraz w styczeń–czerwiec 2016 roku zostały przeprowadzone badania 18 cech (determinant) jakości, mających wpływ na zadowolenie pasażerów, a zarazem na konkurencyjność Przewozów Regionalnych Sp. z o.o.

Pytanie pierwsze polegało na wystawieniu przez pasażerów ocen w skali od 1 do 5 każdej z 18 cech wypisanych w ankiecie. Zaproponowano, aby:

- ocena niedostateczna (1) – określa usługi, których poziom jakości w zakresie danego parametru zupełnie nie odpowiadał oczekiwaniom pasażerów;
- ocena mierna (2) – określa usługi, których oferowany poziom jakości w zakresie danego parametru jest daleki od oczekiwań podróźnych;
- ocena średnia (3) – określa poziom usług, które w zakresie danego parametru są jeszcze do zaakceptowania, jednak wymagają szybkich zmian podnoszących jakość;
- ocena dobra (4) – określa usługi, których oferowany poziom w zakresie danego parametru jest bliski oczekiwaniom pasażerów, jednak wskazane byłoby podniesienie ich jakości;

²⁰ Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pierwotnych.

- ocena bardzo dobra (5) – określa usługi oferowane w zakresie danego parametru, które odpowiadają oczekiwaniom pasażerów i są dla nich w pełni zadawalające.

Pytanie drugie dotyczyło preferencji pasażerów, czyli ich oczekiwań w zakresie jakości usług przewozowych. Preferencje to zespół celów, jakie każda jednostka chce zrealizować²¹. Preferencje konsumentów są odzwierciedleniem ich subiektywnych odczuć w stosunku do wszelkich dóbr.

- preferencja oznaczona cyfrą (1) – sugeruje, że dana cecha nie jest ważna dla pasażerów;
- preferencja oznaczona cyfrą (2) – sugeruje, że dana cecha jest dla pasażerów ważna w małym stopniu;
- preferencja oznaczona cyfrą (3) – daje do zrozumienia, że dana cecha jest ważna dla pasażerów w średnim stopniu;
- preferencja oznaczona cyfrą (4) – sugeruje, że dana cecha jest dla pasażerów ważna w dużym stopniu;
- preferencja oznaczona cyfrą (5) – sugeruje, że dana cecha jest dla pasażerów ważna w bardzo dużym stopniu.

Poproszono również podróżnych o określenie stopnia zadowolenia z odbytych podróży w procentach. Zupełne niezadowolenie oznaczało 0%, a całkowite zadowolenie 100%. Wyniki zostały przedstawione w tabeli 1.

Średni stopień zadowolenia pasażerów z podróżowania pociągami w 2015 roku wyniósł 58,54%; natomiast w marcu 2016 roku – 59,09%. Najmniejsza względna luka jakościowa wystąpiła w następujących cechach: kultura obsługi pociągu, a największa w bezpieczeństwie w budynkach dworców i na peronach oraz w cenach biletów.

Jednym z czynników, który w przeszłości wpłynął na utratę przez koleje znacznych udziałów rynkowych, był brak skutecznych działań samych przedsiębiorstw kolejowych w kierunku zmiany struktury jakościowej oferty przewozowej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że oferta przewozowa kolei powinna być w pełni dostosowana do potrzeb pasażerów, w taki sposób, by usługi te były z ich punktu widzenia atrakcyjne. Z poniższej tabeli wynika, że różnica między jakością usług świadczonych przez Przewozy Regionalne Sp. z o.o. w województwie śląskim w 2015 roku jest tylko minimalnie lepsza w stosunku do 2016 roku.

²¹ E. Wiszniewski, *Ekonomika konsumpcji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1971, s. 12–60.

Tabela 6. Wyniki preferencji i ocen wystawionych przez pasażerów podróżujących pociągami na odcinku na linii nr Gliwice–Częstochowa²²

Lp.	Cecha jakości	Preferencje	Ocena	Luka jakości (różnica pomiędzy preferencjami a obecną oceną)	Preferencje	Ocena	Luka jakości (różnica pomiędzy preferencjami a obecną oceną)
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Bezpieczeństwo w czasie podróży	4,20	3,02	1,18	4,50	3,06	1,44
2	Punktualność	4,80	3,08	1,72	4,90	3,08	1,61
3	Czystość wagonów	4,30	2,41	1,89	4,40	2,29	2,11
4	Częstotliwość kursowania pociągów	4,10	3,01	1,09	4,31	3,07	1,24
5	Połączenia bezpośrednie	4,30	3,13	1,17	4,34	3,14	1,20
6	Czas trwania podróży	4,20	2,89	1,31	4,53	2,87	1,66
7	Kultura obsługi pociągu	4,28	3,69	0,59	4,39	3,74	0,65
8	Dogodność przesiadania się na stacjach pośrednich	4,00	3,05	0,95	4,26	3,02	1,24
9	Informacja na/w wagonach pociągów	4,00	2,99	1,01	4,06	2,92	1,14
10	Ceny biletów	4,60	2,4	2,20	4,67	2,38	2,29
11	Komfort jazdy	4,45	2,59	1,86	4,5	2,51	1,99
12	Regularność kursowania	4,30	3,14	1,16	4,33	3,15	1,18

²² Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pierwotnych.

1	2	3	4	5	6	7	8
		Rok 2015			Rok 2016		
13	Informacje na stacjach	4,27	3,25	1,02	4,31	3,27	1,04
14	Pewność odbycia zaplanowanej podróży	4,66	3,68	0,98	4,69	3,70	0,99
15	Wyposażenie wagonów	4,11	2,39	1,72	4,21	2,23	1,98
16	Bezpieczeństwo w budynkach dworców i na peronach	4,59	2,38	2,21	4,6	2,6	2,00
17	Czystość peronów	4,20	2,59	1,61	4,21	3,00	1,10
18	Dogodność wysiadania i wsiadania do pociągu z peronu	4,10	3,00	1,10	4,05	3,15	0,90

10. Podsumowanie

W dokonanej analizie zależności został opracowany model ekonometryczny, na podstawie którego można się było dowiedzieć, jakie zmienne wybrane do analizy mają istotny wpływ na liczbę pasażerów podróżujących liniami kolejowymi. Okazało się, że to nie cena czy poziom wynagrodzeń wpływa na tę liczbę, a tylko ilość linii kolejowych w kilometrach, stopa bezrobocia oraz liczba absolwentów uczelni publicznych. Natomiast w analizie jakościowej okazało się, że w krótkim okresie można było zauważyć minimalną poprawę w ocenie respondentów co do satysfakcji z korzystania z transportu kolejowego. Najważniejsze dla podróżnych okazało się bezpieczeństwo i punktualność, a mniej ważne dogodność przesiadek czy opis pociągów.

Streszczenie

W pracy przedstawiono wybrane zagadnienia dotyczące transportu kolejowego jako jednego z rodzajów transportów publicznych w Polsce. Została dokonana analiza zależności pomiędzy liczbą podróżujących przewozami kolejowymi, a czynnikami mającymi na tą ilość istotny wpływ (nie zawsze pozytywny). Przybliżono potencjalne możliwości transportu kolejowego oraz problemy polskiej

kolei związane z danymi jakościowymi uzyskanymi na podstawie stworzonego wcześniej kwestionariusza ankiety.

Słowa kluczowe: zależność, ankieta, badanie jakościowe, satysfakcja pasażerów

Summary

The paper presents selected information on rail transport as one of the types of public transport in Poland. It has been made to analyze the correlation between the number of travelers to rail transport, and on the factors that influence the amount of essential (not always positive). Approximated potential of rail transport and the problems associated with the Polish railways qualitative data obtained on the basis of a questionnaire created earlier.

Key words: relationship, survey, qualitative research, satisfaction of passengers

Investigation the relationship between the number of passengers in rail and other factors

Bibliografia

- Beier F.J., Rutkowski K., *Logistyka*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2008.
- Jacyna M., *Modelowanie i ocena systemów transportowych*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2009.
- Jajuga K., Kowalewski K., *Ekonometria: metody i analiza problemów*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław 1999.
- Jens J., Dahlgaard K., Kai K., Gopal K., *Podstawy zarządzania jakością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Koppelman U., *Produkt – marketing*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart–Berlin–Bonn 1989.
- Kraśniewski M., *Historycznoprawny rozwój sektora transportu kolejowego w Polsce*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacji *Ius Publicum*, Warszawa 2016.
- Lock D., *Podręcznik Zarządzania Jakością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Maddala G.S., *Ekonometria*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Okland J., *Total Quality Management*, Butterworth Heinemann, London 2000.
- Wawrzyniak B., *Odnawianie przedsiębiorstwa. Na spotkanie XXI wieku*, Poltext, Warszawa, 1999.
- Wilczek-Karczewska M., *Rozwój kolei żelaznych na ziemiach polskich w ujęciu historycznoprawnym*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 1(5).
- Wiszniewski E., *Ekonomika konsumpcji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1971.

Bibliografia kolejowa Fundacji Ius Publicum (2015–2016)

1. Beim M., *Niemieckie doświadczenia w organizacji rynku regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa **2016**, ss. 27–48.

Streszczenie: Artykuł przedstawia doświadczenia dwóch dekad regionalizacji zarządzania kolejowymi przewozami regionalnymi w Niemczech. Autor zaprezentował, przyjętą w 1993 r., a wdrożoną w życie w 1996 r. reformę kolei. Zwrócił uwagę na wypracowane przez poszczególne regiony strategie rozwoju kolei, właściwe dla lokalnej specyfiki. Ważną częścią artykułu stanowi prezentacja zasad wdrożenia zintegrowanego, cyklicznego rozkładu jazdy oraz rozpisywania przetargów na usługi kolejowe. Rezultatem przedstawionych zmian na niemieckim rynku kolejowym było podwojenie liczby pasażerów w ciągu dwóch dekad reformy. Autor zwrócił także uwagę na nowe problemy niemieckich organizatorów transportu i pasażerów (oligopolizacja rynku). Wskazał również na stymulatory rozwoju konkurencji, którymi są przede wszystkim nowe zasady wsparcia przewoźników przy zakupie taboru. Autor wskazał w opracowaniu, że sukces kolei regionalnych w Niemczech idzie w parze ze zmieniającymi się paradygmatami polityk transportowych miast.

Słowa kluczowe: kolej regionalna, regionalizacja, planowanie transportu, polityka transportowa, Niemcy.

2. Hassa M., *Wpływ przepisów Unii Europejskiej na sytuację pasażerów w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy ochrony konsumenta na rynku przewozów kolejowych*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa **2015**, ss. 105–114.

Streszczenie: W niniejszym artykule dokonano prezentacji najważniejszych aktów prawnych Unii Europejskiej liberalizujących rynek kolejowy oraz gwarantujących prawa pasażerom kolei i ich ochronę. Autor zarysował problematykę zmian w strukturze rynku kolejowego w Polsce, które wynikały głównie z wymogów prawa unijnego. Omówił zapisy dyrektywy nr 91/440/EWG oraz rozporządzenia nr 1371/2007/

WE, a także przytoczył wybrane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zasadniczą częścią opracowania jest prezentacja i omówienie poszczególnych praw pasażerów.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, konkurencja, liberalizacja, konsument, prawa pasażera, rozporządzenie nr 1371/2007.

3. Jادلowski P., *Zakres kognicji Prezesa UTK a treść art. 13 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacja *Ius Publicum*, Warszawa **2016**, ss. 107–123.

Streszczenie: Zgodnie z art. 13 ust. 6 u.t.k., Prezes UTK dysponuje prawem do stwierdzenia w drodze decyzji naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa i nakazania usunięcia nieprawidłowości pod rygorem grzywny administracyjnej. Autor w niniejszym opracowaniu dokonał analizy niniejszego przepisu. Dokonana analiza została poczyniona, ponieważ wprowadza możliwość sankcji *quasi*-karnej wymierzonej w oparciu o przepis niezwykle lakoniczny i wymuszający daleko idącą wykładnię do jego normalnego stosowania. Autor szczegółowo opisuje przedmiotowy i podmiotowy zakres zastosowania przepisu, dochodząc do przekonania, że może być on stosowany w przypadku naruszenia nie tylko przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ale także prawa wewnętrznego i tylko w stosunku do ograniczonego kręgu podmiotów.

Słowa kluczowe: Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Urząd Transportu Kolejowego, transport kolejowy, ustawa o transporcie kolejowym.

4. Karcz-Kaczmarek M., *Ochrona porządku na obszarze kolejowym jako obowiązków zarządców infrastruktury kolejowej i przewoźników kolejowych*, [w:] *Wybrane problemy ochrony konsumenta na rynku przewozów kolejowych*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacja *Ius Publicum*, Warszawa **2015**, ss. 9–20.

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego opracowania jest bezpieczeństwo podróży, stanowiące jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Niniejsze zagadnienie wskazuje, że coraz większą rolę w zakresie zapewnienia ładu i porządku odgrywają podmioty prywatne. Ustawa o transporcie kolejowym *expressis verbis* zobowiązała do zapewnienia ładu i porządku na obszarze kolejowym oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych, zarządców infrastruktury kolejowej oraz przewoźników kolejowych. Autorka wskazała i omówiła zróżnicowane środki realizujące powyższy obowiązek (określenie i oznakowanie miejsc o ograniczonej dostępności, działalność edukacyjna, tworzenie straży ochrony kolei). Zasadniczą częścią niniejszego opracowania jest przedstawienie zasad tworzenia i funkcjonowania straży ochrony kolei.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, obszar kolejowy, Straż Ochrony Kolei, zarządca infrastruktury kolejowej, przewoźnik kolejowy.

5. Karpiński M., *Rekompensata jako środek zabezpieczenia interesów konsumentów w kontekście obowiązku jednostek samorządu terytorialnego do zapewnienia usług transportu zbiorowego (kolejowego)*, [w:] *Wybrane problemy ochrony konsumenta na rynku przewozów kolejowych*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa **2015**, ss. 27–76.

Streszczenie: Przedmiotem opracowania jest rekompensata z tytułu świadczenia usług kolejowych przewozów pasażerskich. Rozważania autora zostały ograniczone wyłącznie do rekompensaty stanowiącej instrument pośredniego oddziaływania na rynek (lokalny) przez jednostki samorządu terytorialnego, a stanowiącej następstwo nałożonych na te jednostki obowiązków zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Instytucję rekompensaty omówiono w kształcie określony przez rozporządzenie nr 1370/2007/WE oraz ustawę o publicznym transporcie zbiorowym.

Słowa kluczowe: rekompensata, pomoc publiczna, usługi powszechne, usługi zbiorowego przewozu pasażerskiego.

6. Klosowski K., *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*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa **2016**, ss. 161–176.

Streszczenie: Artykuł stanowi przegląd zagadnień i uwag praktycznych związanych z prawem do informacji, wynikającym z przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Jak wykazano, prawo do informacji jest jednym z najważniejszych praw przysługujących pasażerom kolei, a jego zakres jest szeroki. Omawiana tematyka została częściowo odniesiona do analogicznych regulacji obowiązujących w transporcie lotniczym.

Słowa kluczowe: kolej, prawa pasażerów, prawo do informacji, rozporządzenie nr 1371/2007, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

7. Klosowski K., *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*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa **2016**, ss. 145–160.

Streszczenie: Artykuł stanowi przegląd zagadnień i uwag praktycznych związanych ze stosowaniem w Polsce i państwach członkowskich Unii Europejskiej przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Znaczna część uwagi poświęcona została problematyce dotyczącej czasowych zwolnień ze stosowania przepisów tego rozporządzenia. Jak wykazano, istnieje obecnie znaczne różnicowanie w zakresie stosowania

tych przepisów w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto, autor przedstawił uwagi *de lege ferenda* odnoszące się do poruszanej tematyki.

Słowa kluczowe: kolej, prawa pasażerów, rozporządzenie nr 1371/2007, wyłączenia stosowania przepisów, Komisja Europejska.

8. Kowalska P. H., *Umowa przewozu osób koleją z uwzględnieniem pozycji kontraktowej konsumenta*, [w:] *Wybrane problemy ochrony konsumenta na rynku przewozów kolejowych*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa **2015**, ss. 77–88.

Streszczenie: W niniejszym opracowaniu omówiono problematykę umów przewozu osób koleją, które należą do kategorii umów o świadczenie usług, mimo zauważalnego ich związku z rodzajem tzw. umów rezultatu. Autorka omówiła strony umowy, którymi są przewoźnik kolejowy oraz pasażer. Wskazała także na zapisy wybranych wzorców umownych stosowanych przez przewoźników kolejowych oraz szeroki zakres uprawnień nadanych pasażerowi w stosunku do przewoźnika. Autorka omówiła również praktykę wydawania przez przewoźników biletów na przejazd, które nie stanowią przesłanki ważności samej umowy, ale pełnią istotną funkcję dowodową.

Słowa kluczowe: przewoźnik kolejowy, konsument, bilet na przejazd.

9. Kraśniewski M., *Historycznoprawny rozwój sektora transportu kolejowego w Polsce*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa **2016**, ss. 7972.

Streszczenie: Celem artykułu jest prezentacja rozwoju sektora transportu kolejowego w ujęciu historycznoprawnym. Autor w niniejszym artykule ujmuje okres zaborów, Dwudziestolecie Międzywojenne, Rzeczpospolitą Ludową oraz lata 1989-2000. Jako moment zamykający opis autor przyjął wydanie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Artykuł wskazuje, że pierwsze inwestycje kolejowe były zasługą prywatnych spółek. Znaczenie kolei doprowadziło do nacjonalizacji transportu kolejowego. Regulacje prawne stworzyły monopol Polskich Kolei Państwowych. W ostatnim etapie (lata 1989-2000) autor odnotował pierwszą próbę przełamania monopolu, przez utworzenie Lubuskiej Kolej Regionalnej.

Słowa kluczowe: historia kolei, transport kolejowy, monopol, prywatny kapitał, regionalizacja, Lubuska Kolej Regionalna.

10. Kraśniewski M., *Pozycja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora w transporcie kolejowym w Polsce*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa **2016**, ss. 73–106.

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza pozycji polskiego organu regulacyjnego, jakim jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Podstawową cechą organu regulacyjnego jest niezależność (decyzyjna, organizacyjna, finansowa oraz funkcjonalna). Autor w niniejszym artykule wskazuje na niedoskonałość polskiej regulacji, która ogranicza pełną niezależność Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Najdonioślejszym ograniczeniem jest występująca w polskim sektorze kolejowym współregulacja rynku. Istotny wpływ na zakres niezależności polskiego organu regulacyjnego ma wpływ prawa wspólnotowego. Autor artykułu wskazuje na tendencję wzmacniania pozycji Europejskiej Agencji Kolejowej, która może ograniczyć zakres kompetencji krajowych organów regulacyjnych. Ponadto, wskazano na relacje pomiędzy Prezesem UTK a Grupą Niezależnych Regulatorów Rynku Kolejowego. W niniejszej pracy zwrócono także uwagę na kompetencję Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w dziedzinie ochrony zbiorowych praw pasażerów.

Słowa kluczowe: organ regulacyjny, niezależność, współregulację, Europejskiej Agencji Kolejowej, Grupa Niezależnych Regulatorów Rynku Kolejowego, zbiorowe interesy pasażerów.

11. Królikowska-Olczak M., *Polityka przemysłowa Unii Europejskiej w sektorze kolejowym. Problematyka prawna, [w:] Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa **2016**, ss. 1326.

Streszczenie: Opracowanie zawiera analizę etapów polityki przemysłowej w sektorze kolejowym przez pryzmat rozwiązań prawnych sprzyjających konkurencyjności. Zgodnie z polityką transportową Unii Europejskiej do 2050 r. większa część ruchu pasażerskiego na średnie odległości powinna odbywać się koleją. W obliczu tego założenia w 2013 r. Komisja Europejska zaproponowała czwarty pakiet kolejowy, którego rozwiązania prawne mają pobudzić innowacyjność w europejskim sektorze kolejowym oraz otworzyć krajowe rynki przewozów pasażerskich na konkurencję do grudnia 2019 r. Polityka UE w sektorze kolejowym zmierza do dalszej liberalizacji rynków kolejowych w państwach członkowskich i utworzenia jednolitego obszaru kolejowego. Kluczowe znaczenie z punktu widzenia rozwoju konkurencji w sektorze transportu kolejowego prezentują postanowienia dyrektywy 2012/34/UE, której celem jest zwiększenie integracji transportu kolejowego w UE, intensyfikacja kolejowych przewozów towarowych i pasażerskich oraz zwiększenie konkurencyjności kolei względem pozostałych form transportu.

Słowa kluczowe: polityka przemysłowa, polityka transportowa, transport, sektor kolejowy, transport kolejowy, infrastruktura, przedsiębiorstwa kolejowe, interoperacyjność, konkurencja, jednolity europejski obszar kolejowy, zrównoważony rozwój.

12. Makarucha A., *Specustawa szansą na rozwój infrastruktury kolejowej, [w:] Wybrane problemy ochrony konsumenta na rynku przewozów kolejowych*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa **2015**, ss. 89–104.

Streszczenie: Założeniem niniejszego artykułu jest przybliżenie prawnych uwarunkowań dotyczących infrastruktury kolejowej, w odniesieniu do rozwiązań proponowanych w obszarze rozwoju inwestycyjnego. Tytułem wstępu zostały zasygnalizowane zagadnienia związane z rządowymi programami: Strategią Rozwoju Transportu oraz Wieloletnim Programem Inwestycji Kolejowych. Zasadniczą część artykułu stanowi omówienie zapisów ustawy o transporcie kolejowym w zakresie dotyczącym realizowania inwestycji. Próba kompleksowego ujęcia tematu podejmowana poprzez analizę treści programów rządowych oraz tekstu ustawy, w założeniu ma odzwierciedlać proces zachodzących zmian w zakresie rozwoju regulacji transportowych, którego powodzenie zależy w dużej mierze właśnie od transparentnych regulacji prawnych.

Słowa kluczowe: specustawa, infrastruktura kolejowa, rozwój inwestycyjny, strategia rozwoju

13. Mazur B., *Regulacje prawne procesu konstrukcji rozkładu jazdy pociągów*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa **2016**, ss. 177–203.

Streszczenie: W artykule podjęto temat uregulowań prawnych, związanych z tworzeniem kolejowego rozkładu jazdy. W pierwszej części omówiono techniczne aspekty tworzenia rozkładu jazdy jako obszaru współpracy między zarządcą infrastruktury a przewoźnikami kolejowymi. Wskazano także szczegółowy harmonogram poszczególnych czynności, które są realizowane na kolejnych etapach tworzenia rozkładu jazdy. Artykuł koncentruje się na praktycznych problemach, będących następstwem braku regulacji, błędnej regulacji lub nadregulacji, z którymi stykają się osoby odpowiedzialne za przygotowanie rozkładu jazdy. Jako konkluzję wskazano, że zdolność i gotowość wzajemnej współpracy przy tworzeniu rozkładu jazdy są znacznie lepszym narzędziem do stworzenia efektywnej, przyjaznej pasażerom oferty niż nawet najlepsze przepisy prawne.

Słowa kluczowe: kolej, rozkład jazdy, zarządca infrastruktury kolejowej, przewoźnik kolejowy.

14. Ościłowska J., *Rola Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w ochronie konsumenta na rynku usług kolejowych*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa **2016**, ss. 127–144.

Streszczenie: Artykuł jest próbą oceny polskiego organu regulacyjnego w sektorze transportu kolejowego, czyli Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z perspektywy działań podejmowanych na rzecz ochrony praw konsumenta-pasażera. Dokonywano uwzględnienia przestrzeni społeczno-prawnej, w której funkcjonuje organ oraz szeregu czynników determinujących jego pozycję prawną w strukturze instytucjonalnej całego sektora transportu kolejowego. Przeprowadzono również analizę porównaw-

czą kompetencji Prezesa UTK z kompetencjami Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Słowa kluczowe: Prezes UTK, rynek przewozów pasażerskich, prawa konsumenta.

15. Przybylska M., *Ochrona konsumentów – pasażerów w transporcie kolejowym. Kompetencje Prezesa UTK a kompetencje Prezesa UOKiK*, [w:] *Wybrane problemy ochrony konsumenta na rynku przewozów kolejowych*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja *Ius Publicum*, Warszawa **2015**, ss. 115–126.

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest ochrona praw konsumentów – pasażerów przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz przez Prezesa Urzędu Transport Kolejowego. Specyfika sektora transportu kolejowego polega na tym, że regulowany on jest przez dwie grupy organów, to jest przez Prezesa UOKiK oraz przez Prezesa UTK. Oba organy właściwe są za ochronę konkurencji oraz ochronę praw konsumentów – pasażerów. W artykule dokonano analizy przesłanek, w których mogą podejmować rozstrzygnięcia oba organy, a także przedstawiono sankcje, które mogą nakładać Prezes UOKiK oraz Prezes UTK w przypadku, gdy dojdzie do naruszenia praw konsumentów – pasażerów.

Słowa kluczowe: zbiorowe interesy konsumentów – pasażerów, organ antymonopolowy, organ regulacyjny.

16. Tomzik D., *Ograniczenia prawa konsumenta do zmiany lub odstąpienia od umowy przewozu transportem kolejowym*, [w:] *Wybrane problemy ochrony konsumenta na rynku przewozów kolejowych*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja *Ius Publicum*, Warszawa **2015**, ss. 21–26.

Streszczenie: W artykule opisano prawną sytuację konsumentów w przypadku odstąpienia od umowy lub zmiany umowy przewozu kolejją. Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie: *Czy zakupując bilet na pociąg stajemy się „niewolnikami” regulacji przewoźnika?* W artykule dokonano analizy wybranych ustaw, rozporządzeń oraz umów zawieranych z przewoźnikami kolejowymi pod kątem odstąpienia od umowy lub jej zmiany. Autorka sformułowała postulaty *de lege ferenda*, które mogą przyczynić się do zwiększenia zaufania klientów-konsumentów i związanych z nimi zysków przewoźnika kolejowych.

Słowa kluczowe: ograniczenia, zmiana, odstąpienie, prawo konsumenckie.

17. Właźlak K., *Postępowanie w sprawach wypadków kolejowych – wybrane problemy prawne*, [w:] *Wybrane problemy ochrony konsumenta na rynku przewozów kolejowych*, pod red. M. Pawełczyka, Fundacja *Ius Publicum*, Warszawa **2015**, ss. 127–136.

Streszczenie: Przedmiotem opracowania są wybrane problemy prawne związane z postępowaniem w sprawach wypadków kolejowych. Z uwagi na ich ogromne

znaczenie teoretyczne, ale i praktyczne, pilna wydaje się potrzeba poddania tych zagadnień szczegółowym badaniom. Obecna regulacja prawna nasuwa w tym zakresie wiele wątpliwości interpretacyjnych. Dotyczą one w szczególności definicji wypadku i incydentu, statusu prawnego Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych, obowiązku zgłoszenia zdarzenia przez przewoźnika kolejowego, a także szczególnych sytuacji, w których wydarzył się wypadek kolejowy. Istnieje potrzeba sformułowania postulatów odnośnie zmian prawa w tym zakresie.

Słowa kluczowe: wypadek kolejowy, postępowanie w sprawach wypadków kolejowych, Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych.

Sprawozdania z cyklu konferencji „Konsument na rynku kolejowych przewozów pasażerskich”:

I edycja (10.03.2014 r.):

Kraśniewski M., *Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej pn. Konsument na rynku kolejowych przewozów pasażerskich, Katowice, 10, marca 2014 r.*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7(3).

II edycja (18.03.2015 r.):

Kraśniewski M., Ziarkowski M., *Sprawozdanie z II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pn. Konsument na rynku kolejowych przewozów pasażerskich Łódź, 18 marca 2015 r.*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 4(4).

III edycja (25.05.2016 r.):

Kraśniewski M., *Sprawozdanie z III. Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Konsument na rynku kolejowych przewozów pasażerskich”, Łódź, 25 maja 2016 r.*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 1(6).

Chojecka K., Kraśniewski M., Mizioch T., Sobierajska A., *Report from The Third National Conference „Consumer in the rail passenger market”, Lodz, 25 May 2016*, “Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2016, nr 9(14).

Opracował
mgr Marcin Kraśniewski
Uniwersytet Łódzki
Fundacja IUS PUBLICUM

Redaktor

prof. UŚ dr hab. Mirosław Pawelczyk – doktor habilitowany nauk prawnych, radca prawny, profesor nadzwyczajny w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, partner zarządzający w Kancelarii Radców Prawnych Pawelczyk&Szura Spółka Partnerska. Prezes Zarządu Polskiej Fundacji Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej Ius Publicum w Warszawie. Autor ponad 150 publikacji naukowych, m.in. z zakresu prawa gospodarczego, prawa konkurencji, prawa energetycznego i prawa rynku kapitałowego.

Kontakt e-mail: pawelczyk@pawelczyk.pl

Autorzy

mgr Ochirsuren Badral – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Zainteresowania autora skupiają się wokół prawa konkurencji, europejskiego prawa gospodarczego, publicznego prawa gospodarczego oraz prawa handlowego.

Kontakt e-mail: ochira4@gmail.com

dr Michał Beim – absolwent gospodarki przestrzennej na Wydziale Nauk Geograficznych i Geologicznych, doktor nauk o Ziemi, adiunkt na Wydziale Inżynierii Środowiska i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu. W latach 2009–2011 stypendysta Fundacji im. Alexandra von Humboldta w Instytucie Mobilności i Transportu Uniwersytetu Technicznego w Kaiserslautern. Ekspert Instytutu Sobieskiego w Warszawie. Autor lub współautor ponad 70 publikacji naukowych, a także kilkunastu komentarzy w prasie codziennej – m.in. na łamach „Dziennika-Gazety Prawnej”, „Gazety Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”. Od kwietnia 2016 r. członek zarządu PKP S.A.

Kontakt e-mail: michal.beim@up.poznan.pl

dr Michał Będkowski-Koziol LL.M.Eur.Int. (Dresden) – p.o. Kierownika Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Partner, szef Praktyki Prawa Konkurencji i Antymonopolowego w Kancelarii Kochański Zięba i Partnerzy Sp.k. Specjalizuje się w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji, w tym w prawie pomocy publicznej, oraz w prawie regulacji sektorów infrastrukturalnych, w szczególności sektora energetycznego i transportu kolejowego.

Kontakt e-mail: m.bedkowski.koziol@uksw.edu.pl; m.bedkowski-koziol@kochanski.pl

mgr Aleksandra Bogusz – doktorantka w Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego (Zakład Prawa Gospodarczego Publicznego) Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Do jej głównych zainteresowań naukowych należą: zrównoważony rozwój, gospodarka odpadami oraz prawo ochrony środowiska.

Kontakt e-mail: ale.bogusz@gmail.com

mgr Agnieszka Chelmecka – absolwentka Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach (kierunek zarządzanie, specjalizacja: finanse oraz analityka gospodarcza), od 3 lat aktywna członkini Koła Naukowego Statystyków, studentka studiów magisterskich na kierunku analityka gospodarcza, uczestniczka konferencji naukowych m.in. Analityka gospodarcza. Odpowiedź na zapotrzebowanie rynku (2015 r.) oraz Rachunkowość warta Poznania (2014 r.).

Kontakt e-mail: agnieszka.chelmecka@op.pl

dr Sebastian Gajewski – doktor nauk prawnych, prowadzi zajęcia z prawa i postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autor ok. sześćdziesięciu publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego. Doświadczenie zdobywał m.in. jako asystent sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kontakt e-mail: sgajewski@onet.eu

dr Stefan Akira Jarecki – doktor nauk prawnych, koordynator sektora transportu kolejowego Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych Uniwersytetu Warszawskiego, adiunkt na Wydziale Informatycznych Technik Zarządzania Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania, uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, pracownik centralnej administracji rządowej.

Kontakt e-mail: jarecki@wit.edu.pl, stefan.jarecki@interia.pl

mgr Karol Kłosowski – doktorant w Katedrze Prawa Cywilnego i Rodzinnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, naczelnik Wydziału Postępowań Administracyjnych i Nadzoru w Departamencie Praw Pasażerów Urzędu Transportu Kolejowego, członek roboczej grupy ds. ochrony

praw pasażerów przy Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu Komisji Europejskiej.

Kontakt e-mail: karol.klosowski@utk.gov.pl, karol@doktorant.umk.pl

dr Przemysław Kowalik – absolwent Wydziału Matematyki i Fizyki Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, kierunek matematyka (1993). Doktorat z nauk o zarządzaniu na Wydziale Zarządzania Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie (2002). Od roku 1993 pracownik Wydziału Zarządzania Politechniki Lubelskiej (w latach 1993–2007 Wydziału Zarządzania i Podstaw Techniki) – 1993–2003 asystent, od 2003 adiunkt.

Kontakt e-mail: p.kowalik@pollub.pl

mgr Marcin Kraśniewski – doktorant w Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego (Zakład Prawa Gospodarczego Publicznego) Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Prezes Zarządu Naukowego Koła Prawa Energetycznego i Innych Sektorów Infrastrukturalnych Uniwersytetu Łódzkiego oraz współorganizator cyklu konferencji „Konsument na rynku kolejowych przewozów pasażerskich”. Sekretarz Rady Naukowej Polskiej Fundacji Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej Ius Publicum. Pracownik w Departamencie Zarządzania Grupą Kapitałową Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. (Centrala Spółki).

Kontakt e-mail: krasniewski@iuspublicum.pl; marcin.krasniewski@unilodz.eu

dr Bartosz Mazur – doktor nauk ekonomicznych, w latach 2010–2012 naczelnik Wydziału Kształtowania Oferty w Przewozach Regionalnych Sp. z o.o., później dyrektor Oddziału Terenowego Urzędu Transportu Kolejowego w Katowicach, obecnie doradca Prezydenta Miasta Rybnika ds. transportu zintegrowanego, członek rady naukowej Fundacji ProKolej.

Kontakt e – mail: mazur185@poczta.onet.pl.

Tomasz Mizioch – student Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, magistrant w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek oraz były Przewodniczący Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Kontakt e-mail: tomasz.mizioch@gmail.com

mgr Grzegorz Pilecki – Główny Specjalista w Wydziale Postępowania Administracyjnych i Nadzoru, Departament Praw Pasażerów w Urzędzie Transportu Kolejowego; absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, ukończył aplikację radcowską przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie.

Kontakt e-mail: grzegorz.pilecki@utk.gov.pl

mgr Krystyna Joanna Świdzińska – doktorantka Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Główne zainteresowania badawcze: bezpieczeństwo energetyczne, odnawialne źródła energii, problemy współczesnego świata.

Kontakt e-mail: kj.swidzinska@wp.pl

dr Katarzyna Wlazlak – doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji UE; ekspert: LEX dla Samorządu Terytorialnego, OPI – Państwowy Instytut Badawczy, Centrum Badań i Innowacji Pro-Akademia; autorka i współautorka licznych publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego.

Kontakt e-mail: kwlazlak@wpia.uni.lodz.pl