



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM 10-72-11

**Druk nr 4395**  
Warszawa, 29 czerwca 2011 r.

Pan  
Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o transporcie kolejowym.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Infrastruktury.

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

## U S T A W A

**z dnia**

### **o zmianie ustawy o transporcie kolejowym**

Art. 1. W ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 dodaje się pkt 7 w brzmieniu:

„7) zasady ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym.”;

2) w art. 13:

a) w ust. 1:

– po pkt 6 dodaje się pkt 6a – 6c w brzmieniu:

„6a) opiniowanie projektów planów transportowych w zakresie przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym;

6b) opiniowanie projektów umów o świadczenie usług publicznych;

6c) nadzór nad zawieraniem umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej;”;

– w pkt 7 dodaje się lit. c w brzmieniu:

„c) przestrzegania praw pasażerów;”;

b) ust. 7a otrzymuje brzmienie:

„7a. Prezes UTK, w związku z zadaniami określonymi w ust. 1, 2, 4, 6 i 7, może żądać od zarządców, przewoźników kolejowych i organizatorów publicznego transportu kolejowego udzielenia wszelkich informacji dla celów regulacji, kontroli i monitorowania rynku transportu kolejowego. Prezes UTK może także żądać

informacji, o których mowa w art. 5b. Informacje powinny być udzielone w terminie wskazanym przez Prezesa UTK, nie krótszym niż 3 dni.”;

3) w art. 14 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Od decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa w art. 29 ust. 1i oraz ust. 5, art. 33 ust. 8 oraz art. 66 ust. 1, 2, 2aa i 3, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.”;

4) po art. 14a dodaje się art. 14b w brzmieniu:

„Art. 14b. 1. Zakazane jest stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, w szczególności naruszających przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, z późn. zm.<sup>2)</sup>) w zakresie wymogu podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy dla przewozu osób, taryf i cenników, wykonania umowy przewozu z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz użycia środków transportowych odpowiednich do danego przewozu.

2. W przypadku naruszenia zakazu, o którym mowa w ust. 1, Prezes UTK wydaje decyzję, o której mowa w art. 13 ust. 6.

3. Przepis ust. 1 nie narusza przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE.”;

5) po art. 28p dodaje się art. 28pa i art. 28pb w brzmieniu:

- „Art. 28pa. 1. Prezes UTK opiniuje projekt planu transportowego, w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, w terminie 21 dni od dnia jego doręczenia.
2. Organizator publicznego transportu kolejowego przekazuje Prezesowi UTK projekt planu transportowego przed jego uchwaleniem lub wydaniem wraz z dokumentacją stanowiącą podstawę oceny uwarunkowań, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, w zakresie określonym przez Prezesa UTK.
  3. Niezajęcie stanowiska w terminie, o którym mowa w ust. 1, uznaje się za pozytywne zaopiniowanie projektu planu transportowego.

- Art. 28pb. 1. Prezes UTK opiniuje, pod względem zgodności z planem transportowym, projekt umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, w terminie 21 dni od dnia jego doręczenia.
2. Organizator publicznego transportu kolejowego przekazuje do zaopiniowania Prezesowi UTK projekt umowy, o której mowa w ust. 1, na 30 dni przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.<sup>3)</sup>) lub wszczęciem postępowania o zawarcie umowy koncesji w trybie przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.<sup>4)</sup>), albo przed bezpośrednim

zawarciem umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

3. Niezajęcie stanowiska w terminie, o którym mowa w ust. 1, uznaje się za pozytywne zaopiniowanie projektu umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich.
4. Organizator publicznego transportu kolejowego przekazuje Prezesowi UTK, potwierdzoną za zgodność z oryginałem przez tego organizatora, kopię umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia.”;

6) w art. 28r po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. Strony umowy, o której mowa w ust. 1, są obowiązane do dostarczenia Prezesowi UTK, na każde jego żądanie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia żądania, dokumentów, informacji i wyliczeń niezbędnych do przeprowadzenia analizy, o której mowa w ust. 1.

1b. Prezes UTK może odmówić wydania decyzji o przyznaniu otwartego dostępu w przypadku stwierdzenia, że działalność określona we wniosku przez przewoźnika kolejowego wpłynie na warunki ekonomiczne usług świadczonych na tej samej linii na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, skutkując:

- 1) wzrostem poziomu rekompensaty wypłacanej przez organizatora operatorowi publicznego transportu kolejowego o więcej niż 10 % w stosunku do poziomu wynikającego z umowy o świadczenie usług publicznych lub

2) zakłóceniem regularności przewozów pasażerskich, z uwzględnieniem natężenia ruchu na linii kolejowej oraz potrzeb podróźnych.”;

7) w art. 29:

a) po ust. 1d dodaje się ust. 1e – 1i w brzmieniu:

„1e. Prezes UTK, na pisemny wniosek zarządcy lub przewoźnika kolejowego albo z urzędu, w drodze postanowienia, może wyznaczyć termin zakończenia negocjacji dotyczących zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, nie krótszy niż 14 dni, licząc od dnia doręczenia wniosku o zawarcie umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej.

1f. W postanowieniu, o którym mowa w ust. 1e, można nałożyć obowiązek prowadzenia negocjacji przed Prezesem UTK.

1g. Wniosek o wyznaczenie terminu zakończenia negocjacji dotyczących zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej powinien zawierać projekt umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej oraz aktualne stanowiska stron, z zaznaczeniem tych części umowy, co do których strony nie doszły do porozumienia. W przypadku wydania, z urzędu, postanowienia, o którym mowa w ust. 1e, Prezes UTK nakłada na strony obowiązek dostarczenia, w terminie 5 dni roboczych, dokumentów wymienionych w zdaniu pierwszym.

1h. W przypadku odmowy podjęcia negocjacji w sprawie umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, Prezes UTK, na pisemny wniosek zarządcy lub przewoźnika kolejowego albo z urzędu, w drodze postanowienia, może nałożyć obowiązek ich przeprowadzenia

i wyznaczyć termin ich zakończenia. Przepis ust. 1f i 1g stosuje się odpowiednio.

1i. Po bezskutecznym upływie terminu zakończenia negocjacji, wyznaczonego w postanowieniu, o którym mowa w ust. 1e i 1h, Prezes UTK wydaje decyzję w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej, która zastępuje umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej.”,

b) dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu:

„5. Rozwiązanie umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej wymaga zgody Prezesa UTK, udzielonej w drodze decyzji.

6. Decyzjom, o których mowa w ust. 1i oraz w ust. 5, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.”;

8) w art. 30:

a) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Zarządca powiadamia wnioskodawców o przydzielonej trasie nie później niż na miesiąc przed dniem wejścia w życie rozkładu jazdy pociągów i jednocześnie przekazuje go właścicielowi dworca lub zarządzającemu dworcem. Od dnia powiadomienia nie można zmienić rozkładu jazdy pociągów pasażerskich, z zastrzeżeniem ust. 5b i 7.”,

b) po ust. 5b dodaje się ust. 5c – 5f w brzmieniu:

„5c. Zarządca podaje rozkład jazdy dla przewozu osób do publicznej wiadomości w formie ogłoszenia na swojej stronie internetowej oraz na peronach, nie później niż w terminie 21 dni przed dniem jego wejścia w życie. Zarządca, niezwłocznie po wprowadzeniu zmian w rozkładzie jazdy dla przewozu osób, aktualizuje go,

a informację o aktualizacji przekazuje właścicielowi dworca lub zarządzającemu dworcem.

5d. Właściciel dworca lub zarządzający dworcem podaje rozkład jazdy dla przewozu osób do publicznej wiadomości w formie ogłoszeń w miejscu powszechnie dostępnym w budynku dworca, nie później niż w terminie określonym w ust. 5c. Przepis stosuje się odpowiednio do aktualizacji rozkładu jazdy dla przewozu osób, której dokonuje się niezwłocznie po otrzymaniu informacji od zarządcy.

5e. Przewoźnik kolejowy podaje do publicznej wiadomości rozkład jazdy na zasadach i w terminie określonych w:

1) art. 2 ust. 2 oraz

2) przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 2

– ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe.

5f. Zmiany w rozkładzie jazdy pociągów pasażerskich wynikające z inwestycji, remontów lub utrzymania linii kolejowych wprowadzane są nie częściej niż raz w miesiącu.”,

c) dodaje się ust. 10 i 11 w brzmieniu:

„10. W przypadku naruszenia terminów i zasad określonych w ust. 1, 4, 5a, 5c – 5f, zarządca, przewoźnik kolejowy oraz właściciel dworca lub zarządzający dworcem obowiązani są niezwłocznie przekazać stosowną informację Prezesowi UTK, wraz z wyjaśnieniem przyczyn naruszenia.

11. W przypadku zmiany rozkładu jazdy na podstawie ust. 5b lub ust. 7, przepis ust. 10 stosuje się odpowiednio.”;



9) w art. 31 ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Zarządca jest obowiązany do nieujawniania informacji handlowych uzyskanych od wnioskodawców, z zastrzeżeniem art. 30 ust. 5c i 5d.”;

10) w art. 66:

a) w ust. 1:

– w pkt 1 dodaje się lit. f– k w brzmieniu:

- „f) wbrew obowiązkowi, w wyniku rażącego zaniedbania, nie zapewnia parametrów linii kolejowej i czasu przejazdu pociągów zgodnie z danymi przekazanymi organizatorom publicznego transportu kolejowego w trybie art. 5b,
- g) narusza terminy lub zasady dotyczące planowania tras pociągów, określone w art. 30 ust. 1,
- h) przydziela trasy pociągów na podstawie art. 30 ust. 7, pomimo braku wolnej zdolności przepustowej,
- i) nie powiadamia przewoźników kolejowych, którzy złożyli wnioski o przydzielenie tras pociągów, o przydzielonej trasie w terminie, o którym mowa w art. 30 ust. 4,
- j) nie dokonuje zmiany obowiązującego rozkładu jazdy pociągów w terminie, o którym mowa w art. 30 ust. 5a, albo
- k) nie informuje właściwych w sprawie kontroli granicznej i kontroli celnej organów krajowych oraz Komisji Europejskiej o uzgodnieniu dat zmian rozkładu jazdy, które mogą naruszyć ruch międzynarodowy, o których mowa w art. 30 ust. 5b;”

- po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:
  - „1a) przewoźnik kolejowy, który narusza termin składania wniosku o przydzielenie tras pociągów, określony w art. 30 ust. 1;”
- dodaje się pkt 5 w brzmieniu:
  - „5) zarządca, przewoźnik kolejowy lub właściciel dworca albo zarządzający dworcem, który:
    - a) nie podaje rozkładu jazdy dla przewozu osób lub jego zmiany do publicznej wiadomości w terminie i na zasadach, o których mowa w art. 30 ust. 5c – 5f,
    - b) naruszył zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, o którym mowa w art. 14b ust. 1, albo
    - c) utrudnia Prezesowi UTK wykonywanie czynności, o których mowa w art. 15.”
- b) po ust. 2a dodaje się ust. 2aa – 2ac w brzmieniu:
  - „2aa. Prezes UTK, uwzględniając zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe, może nałożyć, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość do 5 000 euro za każdy dzień zwłoki w wykonaniu:
    - 1) decyzji, o których mowa w art. 13 ust. 6, art. 14 ust. 1 i 2, art. 14a ust. 4 i ust. 6 pkt 2 oraz art. 25m ust. 1 i 2, albo
    - 2) wyroków sądowych w sprawach, o których mowa w ust. 2 i 3 oraz w art. 29 ust. 1.
  - 2ab. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 2aa, nakłada się, licząc od daty wskazanej w decyzji nakładającej karę.

2ac. Wartość euro, o której mowa w ust. 2aa, podlega przeliczeniu na złote według przepisów wydanych na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.”.

Art. 2. Do postępowań wszczętych i niezakończonych na podstawie ustawy, o której mowa w art. 1, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 3. Do umów o świadczenie usług publicznych zawartych po dniu wejścia w życie ustawy, a przed dniem uchwalenia planu transportowego, przepisy art. 28pb ust. 1 – 3 ustawy, o której mowa w art. 1, nie mają zastosowania.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. Nr 176, poz. 1238 i Nr 191, poz. 1374, z 2008 r. Nr 59, poz. 359, Nr 144, poz. 902, Nr 206, poz. 1289 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 1, poz. 3, Nr 18, poz. 97, Nr 19, poz. 100, Nr 98, poz. 817, Nr 115, poz. 966, Nr 157, poz. 1241 i Nr 214, poz. 1658 oraz z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 102, poz. 586 i Nr 106, poz. 622.

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 125, poz. 1371, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 130, poz. 1112, z 2003 r. Nr 149, poz. 1452 i Nr 211, poz. 2049, z 2004 r. Nr 97, poz. 962, Nr 160, poz. 1678 i Nr 281, poz. 2780, z 2006 r. Nr 133, poz. 935, z 2008 r. Nr 219, poz. 1408, z 2009 r. Nr 92, poz. 753 oraz z 2011 r. Nr 5, poz. 13.

<sup>3)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. Nr 161, poz. 1078 i Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 5, poz. 13 i Nr 87, poz. 484.

<sup>4)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 i Nr 223, poz. 1778 oraz z 2010 r. Nr 106, poz. 675 i Nr 182, poz. 1228.

## UZASADNIENIE

Przedstawiona nowelizacja ustawy podyktowana jest potrzebą wzmocnienia regulatora rynku transportu kolejowego oraz dostosowania jego kompetencji do systemu organizacji przewozów przewidzianego w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Niezbędna jest też reakcja władzy publicznej, w tym ustawodawcy, na dezorganizację transportu kolejowego, jaka miała miejsce w grudniu 2010 r. poprzez zwiększenie uprawnień administracji w zakresie monitorowania i uporządkowania sytuacji na rynku przewozowym.

Wiąże się to z czterema kierunkami zmian w stanie prawnym.

Po pierwsze, uzasadnione jest objęcie przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) szerszym nadzorem rynku przewozu osób, zarówno w zakresie usługi publicznej, jak i przewozów komercyjnych.

Po drugie, Prezes UTK powinien mieć większe możliwości ochrony interesów pasażerów, wraz z zapobieganiem rażąco niskiej jakości przewozów, która często jest obserwowana w praktyce i stanowi jedną z podstawowych przyczyn utraty przez przewoźników kolejowych pasażerów na rzecz innych środków transportu.

Po trzecie, konieczne jest, by zwiększyć obowiązki przewoźników i innych podmiotów w zakresie informowania pasażerów o rozkładzie jazdy oraz informowania Prezesa UTK o wszelkich naruszeniach ustawowego harmonogramu przygotowania i realizacji rozkładu jazdy. Organizowanie oferty przewozowej wymaga bowiem uporządkowania i transparentności.

Po czwarte, skuteczne wykonanie powyższych zadań powinno wiązać się z ustabilizowaniem funkcji Prezesa UTK oraz wprowadzeniem dodatkowych sankcji, które obciążałyby podmioty niestosujące się do wymagań prawa i decyzji Prezesa UTK.

Wejście w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, w związku z przyjętymi w niej rozwiązaniami oraz dotychczasowym zakresem nowelizacji ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym prowadzi, w pewnym stopniu, do braku równowagi w zakresie rozwiązań prawnych dotyczących kontroli Prezesa UTK nad dostępem do rynku. Dotyczy to braku merytorycznych przesłanek wydawania decyzji w sprawie otwartego dostępu oraz braku kompetencji w zakresie nadzoru nad kształtowaniem się oferty przewozowej w ramach usługi publicznej.

Wprowadzone w przedstawionym projekcie regulacje przewidują uzupełnienie kompetencji Prezesa UTK w zakresie decyzji w sprawie otwartego dostępu o przesłankę wpływu na warunki ekonomiczne usługi publicznej. Regulator miałby możliwość odmowy dopuszczenia do infrastruktury kolejowej przewoźnika, jeśli działalność określona w jego wniosku skutkowałaby wzrostem poziomu rekompensaty wypłacanej przez organizatora przewoźnikowi o więcej niż 10 % w stosunku do poziomu wynikającego z umowy o świadczenie usług publicznych lub zakłócałaby regularność przewozów pasażerskich, z uwzględnieniem natężenia ruchu na linii kolejowej i potrzeb podróży. Przepis normujący możliwości odmowy przyznania przez Prezesa UTK pasażerskiemu przewoźnikowi kolejowemu otwartego dostępu był omawiany i wyjaśniany w czasie konferencji uzgodnieniowej 19 kwietnia 2011 r. Podnoszono kwestię niedookreślenia przesłanki wydania decyzji odmownej, która pierwotnie odnosiła się do „znaczącego wpływu na warunki ekonomiczne”. Biorąc pod uwagę wnioski z konferencji uzgodnieniowej, a także stanowisko Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, zmodyfikowano brzmienie tej regulacji, doprecyzowując przesłanki wydania decyzji odmownej poprzez powiązanie ich z wzrostem poziomu rekompensaty o ponad 10 % lub zakłóceniem regularności przewozów pasażerskich. Oceniając poziom uznaniowości, którą w obowiązującym stanie prawnym dysponują inne organy regulacyjne, pierwotne brzmienie proponowanego przepisu nie wprowadzało rozwiązań dających Prezesowi UTK możliwości działania większych niż w przypadku Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) czy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). W aktualnym brzmieniu projektu wprowadzono jednak przesłanki ograniczające zakres oceny stanu faktycznego dokonywanej przez Prezesa UTK i w znaczącym stopniu prawnie determinujących jego decyzję. Funkcją kontroli otwartego dostępu jest między innymi ochrona przewoźnika wykonującego przewozy na podstawie umowy o świadczenie usługi publicznej przed nieuczciwą konkurencją oraz ochrona organizatora, który taką umowę zawarł, przed nieuzasadnionymi wydatkami środków publicznych. Wskazanie poziomu wzrostu rekompensaty należnej przewoźnikowi z tytułu tej umowy jako 10 % stanowi jednoznaczną granicę, poza którą przyjmuje się, że przewozy w ramach otwartego dostępu mogą być ograniczane. Przyjęcie granicy 10 % jest rozwiązaniem umiarkowanym, godzącym potrzeby ochrony i wspierania konkurencji z koniecznością ochrony środków publicznych wydatkowanych w związku ze świadczeniem usługi publicznej. Jest to jednoznaczne

rozstrzygnięcie ustawodawcy, który eliminuje w ten sposób uznaniowość działania organu administracji.

Wątpliwość dotycząca sytuacji, w której kwota rekompensaty byłaby ustalona sztywno, jest niezasadna, ponieważ jest oczywiste, że wówczas nie wystąpi przesłanka zwiększenia poziomu rekompensaty. Ewentualna odmowa przyznania otwartego dostępu może być wówczas oparta o przesłankę naruszenia regularności połączeń pasażerskich. Jest to zatem rozwiązanie działające na korzyść przewoźnika ubiegającego się o przyznanie otwartego dostępu, jak również okoliczność, którą muszą brać pod uwagę organizatorzy, chcąc racjonalnie zawierać umowy o świadczenie usługi publicznej.

Jeżeli natomiast umowa nie określałaby kwoty rekompensaty, lecz sposób jej obliczania, to ewentualny wzrost rekompensaty należy obliczać przy uwzględnieniu mechanizmów określonych w umowie o świadczenie usług publicznych. Mechanizmy umowne muszą być na tyle precyzyjne, żeby obliczyć konkretną kwotę rekompensaty, wystarczą zatem także do oszacowania jej wzrostu. Oczywiście organ powinien to należycie uzasadnić, co mieści się w prawnych warunkach wydania decyzji administracyjnej. Pod tym kątem decyzja taka podlega kontroli sądowej.

Obliczenie proporcjonalnego poziomu rekompensaty związanej z określoną trasą w sytuacji, gdy wypłacana jest ona w odniesieniu do części sieci, również jest możliwe, przy założeniu, że organ zbierze odpowiednie informacje. Warto zauważyć, że proponowana nowelizacja przewiduje możliwość żądania informacji również w tym zakresie. Znajduje się w niej regulacja, zgodnie z którą strony umowy o świadczenie usług publicznych są obowiązane do dostarczenia Prezesowi UTK, na każde jego żądanie, dokumentów, informacji i wyliczeń niezbędnych do przeprowadzenia analizy związanej z przyznawaniem otwartego dostępu.

Zgodnie z tym, co zauważono powyżej, ewentualna niemożliwość ustalenia wzrostu rekompensaty stanowi o niemożliwości odmowy przyznania otwartego dostępu na tej podstawie. Nie wyklucza to jednak zastosowania kolejnej przesłanki odnoszącej się do regularności przewozów i potrzeb podróży.

Określony procentowo wzrost rekompensaty dotyczy konkretnej trasy, a odnosi się do wpływu na usługę publiczną wszystkich przewozów prowadzonych w ramach otwartego dostępu. Dotyczy natomiast okresu, na jaki wydana zostaje decyzja w sprawie otwartego dostępu. Wynika to z interpretacji celowościowej oraz systemowej i trudno byłoby w sposób

racjonalny przyjęć inną wykładnię. Skoro zatem nie budzi ona wątpliwości, nie ma potrzeby umieszczania jej w treści regulacji. Ustawodawca powinien unikać kazuistyki, a dokonywanie niekontrowersyjnych zabiegów interpretacyjnych jest wpisane w proces stosowania prawa. Prawidłowe stosowanie prawa zniweluje zagrożenie w postaci np. przekroczenia łącznie, przez więcej niż jednego przewoźnika działającego w ramach otwartego dostępu, progu 10 %, biorąc pod uwagę zasadę pierwszeństwa otwartego dostępu przyznanego wcześniej. Jeżeli, hipotetycznie, wnioski złożone byłyby równocześnie, otwarty dostęp, zgodnie z zasadą równości, powinien być przyznany tym przewoźnikom, którzy przyjmą takie warunki prowadzenia działalności, które nie doprowadzą do zwiększenia rekompensaty o 10 %.

Podkreślając, że brak określenia poziomu wzrostu rekompensaty uniemożliwia odmowę przyznania otwartego dostępu, należy wskazać na drugą przesłankę decyzji odmownej. Odnosi się ona do regularności przewozów, z uwzględnieniem natężenia ruchu oraz potrzeb podróży. Jest to odpowiedź na pojawiające się w praktyce przypadki stosowania nieregularnej oferty przewozowej, stanowiącej wyraz nieuczciwej konkurencji i dezorganizacji siatki połączeń pasażerskich. Biorąc pod uwagę, że regularność połączeń oraz potrzeby podróży są zróżnicowane w skali kraju, konieczne jest pozostawienie organowi swobody oceny stanu faktycznego poprzez użyte w proponowanej regulacji pojęcia. Jest to jednocześnie zniwelowanie ewentualnych niekorzystnych skutków precyzyjnego określenia poziomu wzrostu rekompensaty, który uprawniałby do wydania decyzji odmownej.

Omawiana konstrukcja nie niesie za sobą zagrożenia dla pewności działania przewoźników. Jeśli chodzi o przewoźników wykonujących usługę publiczną, która aktualnie, a także w świetle przepisów o publicznym transporcie zbiorowym, stanowi podstawę systemu przewozów pasażerskich kolejną, omawiana regulacja wzmacnia zdecydowanie pewność ich działania na rynku. Warto zauważyć, że przepis, po pierwsze, z zasady dopuszcza wolny dostęp, po drugie zaś, posługuje się sformułowaniem stanowiącym, że organ „może odmówić” przyznania otwartego dostępu – co pozostawia mu wybór. To organ ocenia zasadność wydania takiej decyzji w świetle konkretnych okoliczności.

Warto też podkreślić, że zdolność przewoźnika do prowadzenia przewozów, w tym komercyjnych, potwierdza licencja oraz certyfikat bezpieczeństwa. Istotą omawianej regulacji jest natomiast zapewnienie równowagi (uczciwej konkurencji) pomiędzy usługami dotowanymi i komercyjnymi, świadczonymi na tej samej linii. Należy na ten problem spojrzeć przez pryzmat innych regulacji proponowanych w projekcie. Dotyczą one

prawidłowości ustalania oferty przewozów opartych o model usługi publicznej. Ten sam organ, który kontroluje wolny dostęp, nadzoruje także plany transportowe oraz umowy o świadczenie usług publicznych. Należy zatem przyjąć systemowy punkt widzenia. Regulacja wykonywana przez ten organ odniesiona do oferty przedstawianej jako usługa publiczna jest równoważona regulacją odniesioną do oferty przedstawianej jako usługa komercyjna.

Nadzór nad otwartym dostępem powinien być zrównoważony nadzorem nad systemem usług publicznych, tak by objąć cały rynek przewozów osób kompetencjami regulatora i zapewnić prawidłowość ustalania przez organizatorów systemu usług publicznych, które według przepisów o publicznym transporcie zbiorowym mogą stać się podstawą oferty przewozowej.

Nadzór przyjmuje postać niewiążąca, polegającą na wydawaniu opinii. Obejmuje on opiniowanie projektów planów transportowych przyjmowanych zarówno w drodze uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jak i planu sporządzanego przez ministra właściwego do spraw transportu, który wydaje w tej sprawie rozporządzenie.

Opinia stanowi zatem element procedury planistycznej, polegający na wyrażeniu przez wyspecjalizowany w transporcie kolejowym organ stanowiska w przedmiocie zgodności planu transportowego z prawem. Negatywna opinia nie wstrzymuje procedury i nie uniemożliwia przyjęcia planu w formie zgodnej z wolą organizatora.

Prezes UTK miałby 21-dniowy termin na zaopiniowanie projektu, którego przekroczenie wprowadzałoby fikcję pozytywnej opinii. Podstawą opinii powinna być zgodność planu z obowiązującym prawem, w szczególności w zakresie uwzględnienia uwarunkowań branych z mocy ustawy pod uwagę przy jego tworzeniu oraz zakresu jego obligatoryjnej treści (art. 12 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym). Organ nie badałby celowości zaangażowania środków publicznych ani ustalenia połączeń objętych usługą publiczną. Brałby natomiast pod uwagę, czy wymagane rozstrzygnięcia i uwarunkowania zostały wdrożone w projekcie planu transportowego.

Przyjęty w polskim systemie prawa sposób interpretowania podobnych przepisów nie pozostawia wątpliwości co do formy opinii, tego czy jest wiążąca, skutków jej braku oraz nieuwzględnienia uwag sformułowanych przez organ uzgadniający. Opinia stanowi rodzaj aktu wyrażonego w formie pisemnej. Opinia ma charakter niewiązący, w przeciwieństwie do spotykanych w systemie prawa uzgodnień, które są wiążące. Opiniuje się projekt planu, który



jest oceniany pozytywnie lub negatywnie. Ewentualne uwagi mogą poprzedzać, ale nie zastępować zaopiniowanie. Warto zauważyć, że konstrukcja opinii jest szeroko stosowana w polskim systemie prawa, chociażby w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy wprowadzające opinie interpretuje się w sposób powyżej przedstawiony, a prawodawca nie rozbudowuje regulacji w tym przedmiocie.

W ramach nadzoru nad prawidłowością zawierania umów o świadczenia usługi publicznej, Prezes UTK miałby analogiczne uprawnienie. Opinia dotycząca projektu umowy byłaby niewiążąca. Stanowiłaby ona wyraz współdziałania organów administracji – zainteresowanych organizatorów i wyspecjalizowanego w przewozach kolejowych regulatora, który wyrażałby swoje stanowisko odnośnie projektu umowy. Negatywna opinia nie wstrzymywałaby procedury i nie umożliwiała zawarcia umowy o treści zgodnej z wolą właściwego organu.

Kryterium oceny projektu umowy o świadczenie usług publicznych byłaby jej zgodność z planem transportowym, co prowadziłoby do wzmocnienia spójności systemu służby publicznej. Organ badałby, czy założenia (strategia) przyjęte w tym zakresie są w indywidualnych przypadkach realizowane i czy nie następują odstępstwa od podstawowego aktu wyznaczającego ofertę w ramach usługi publicznej. 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.

Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami, organizator przekazuje do zaopiniowania Prezesowi UTK projekt umowy na 30 dni przed rozpoczęciem procedury o udzielenie zamówienia publicznego lub zawarciem umowy o koncesję albo zawarciem umowy w przypadku, jeżeli następuje to w trybie niewymagającym przeprowadzenia takiej procedury. Niezajęcie stanowiska we wskazanym terminie uważane byłoby za pozytywne zaopiniowanie projektu umowy, co chroniłoby podmioty na rynku i organizatorów przed beczynnością administracji. Zaopiniowanie projektu umożliwiałoby przeprowadzenie przetargu lub zawarcie umowy z gwarancją, że ukształtowana w ten sposób oferta będzie odpowiadać założeniom polityki transportowej organizatora. Biorąc pod uwagę konieczność uzyskania pełnej informacji po stronie regulatora nie tylko o wydanych decyzjach w sprawie otwartego dostępu, ale i przewozach w ramach służby publicznej, właściwy organizator

publicznego transportu kolejowego przekazywałby Prezesowi UTK kopię umowy o świadczenie usług publicznych w terminie 7 dni od jej podpisania.

Należy wskazać, że projekt zmierza do wzmocnienia funkcji regulacyjnej Prezesa UTK, nadając mu uprawnienia związane z ingerencją w rynek. W przypadku oddziaływania na organizatorów przewozów pasażerskich, chodziłoby jednak o wpływ niewiążący, bliższy fachowej opinii niż aktu administracyjnie narzucającego określone rozwiązania. Możliwość opiniowania planów i umów pozwoliłaby na „miękkie” oddziaływanie organu na rynek, promocje jednolitej praktyki w skali kraju, preferowanie dobrych praktyk i zebranie w jednym miejscu informacji dotyczących organizacji rynku przewozów pasażerskich. Rozwiązania te uważa się za potrzebne dla poprawy jego funkcjonowania i zapewnienia właściwego nadzoru nad wykonywaniem obowiązujących unormowań prawnych przez zainteresowane podmioty. Praktyka wykazuje bowiem liczne słabości funkcjonowania tego rynku, czemu można przeciwdziałać, rozbudowując funkcję bezpośredniej jego regulacji. Uprawnienia proponowane w projekcie wzorowane są na istniejących już w systemie prawnym uprawnieniach Prezesa UKE i Prezesa URE, które są o wiele bardziej rozbudowane niż kompetencje Prezesa UTK. Proponowane uprawnienia Prezesa UTK są bowiem niewiążące i nie ograniczają swobody działania zainteresowanych organizatorów.

Podsumowując, projekt przewiduje miękkie, niewiążące oddziaływanie regulatora rynku kolejowego na inne podmioty publiczne w ramach wykonywania jego uprawnień (samorządy województw, w pewnym zakresie minister właściwy do spraw transportu). Należy uznać to za dopuszczalne i pożądane w świetle faktu, że podmioty te w sposób aktywny uczestniczą w kształtowaniu oferty przewozowej jako organizatorzy przewozów pasażerskich. Pozostawienie systemu organizowania przewozów w oparciu o usługi publiczne poza wiedzą Prezesa UTK wyłączałoby praktycznie cały rynek pasażerski spod jego kontroli i informacji, a co za tym idzie, uniemożliwiłoby mu kompleksowe oddziaływanie na działalność gospodarczą w zakresie transportu kolejowego.

Brak związania organizatorów opiniami Prezesa UTK jest racjonalnym rozwiązaniem, respektującym w pełni niezależność samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny, podlegający ochronie w systemie prawa, posiada swe zadania własne, wykonuje je jednak często z uwzględnieniem aktów wydawanych przez inne organy. Przykładowo, najbardziej chroniona w polskim systemie jednostka samorządowa, jaką jest gmina, wykonując zadania własne z zakresu planowania przestrzennego (stanowiąc plany, które można tu przyrównać do

planów transportowych), jest związana licznymi uzgodnieniami wydawanymi przez inne organy administracji. Warto podkreślić, że plany miejscowe są też opiniowane przez Prezesa UKE, który ma prawo zaskarżyć je do sądu administracyjnego.

Relacje pomiędzy zarządcą i przewoźnikiem kolejowym wymagają dalej idącej ingerencji regulatora. Jego uprawnienia, zgodnie z ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, dotyczą właśnie dostępu zainteresowanych podmiotów do sieci kolejowej. Głównym zadaniem regulatora jest nadzór na warunkami równego dostępu do infrastruktury kolejowej, jako podstawowej kwestii dla funkcjonowania rynku opartego o urządzenia kluczowe (infrastrukturę kolejową). Wzorem istniejących w systemie prawa i o wiele bardziej rozbudowanych niż tu proponowane uprawnień Prezesa UKE czy Prezesa URE, wykonywanych w zakresie nadzoru nad dostępem do infrastruktury na właściwych rynkach, Prezes UTK powinien mieć możliwość władczego kształtowania prawa dostępu.

Ważne jest wprowadzenie uprawnień Prezesa UTK w zakresie nadzoru nad umowami o dostęp do infrastruktury. Proponowane regulacje przewidują możliwość włączenia się Prezesa UTK w negocjacje w sprawie zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury – na wniosek strony lub z urzędu – oraz wyznaczenia w drodze postanowienia terminu zakończenia negocjacji. Postanowienia w przedmiocie prowadzenia negocjacji o zawarcie umowy o dostęp nie rozstrzygają sprawy co do istoty, nie stanowią zatem orzeczeń merytorycznych. Takim orzeczeniem jest akt regulatora zastępujący umowę o dostęp, który ma formę decyzji. Nałożenie obowiązków związanych z prowadzeniem negocjacji nie przesądza o zawarciu umowy ani o jej treści. Ma zatem charakter proceduralny i właściwą formą jest tu postanowienie.

Prezes UTK byłby zapoznawany z projektem umowy, aktualnymi stanowiskami stron, z zaznaczeniem tych części umowy, co do których strony nie doszły do porozumienia. W przypadku niepowodzenia negocjacji lub upływu terminu, Prezes UTK wydawałby decyzję w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej. Decyzja ta zastępowałaby umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej, co jest rozwiązaniem analogicznym wobec umów o dostęp funkcjonujących na innych rynkach regulowanych (telekomunikacja, energetyka). Odmowa podjęcia negocjacji oraz rozwiązanie umowy o dostęp podlega również nadzorowi Prezesa UTK. Oznacza to wzmocnienie administracyjnej kontroli nad realizacją prawa dostępu na równych zasadach dla wszystkich przewoźników. Jest to również odpowiedź na potrzeby praktyki, która wykazuje komplikacje podczas zawierania tych umów oraz

przedłużanie się okresów, w których umowy te, wbrew przepisom prawa, nie są zawarte. Rozwiązaniu temu towarzyszy, zgodnie z przedstawioną nowelizacją, wymóg uzyskania zgody Prezesa UTK na rozwiązanie umowy o dostęp do infrastruktury.

Przedstawione uprawnienia organu kształtują w pewnym stopniu zasadę swobody umów. Warto jednak zauważyć, że zasada ta nie jest absolutna i wiele uprawnień organów administracji ją ogranicza w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Warto zwrócić uwagę na daleko idące uprawnienia do ingerowania w umowy, jakie przysługują Prezesom UKE i URE. Organy te dysponują identycznymi uprawnieniami, jak proponowane w projekcie, z tym że przysługują im one w jeszcze większym zakresie. Umowa o dostęp jest umową szczególną, która musi być poddana ścisłemu nadzorowi regulatora łącznie z prawem do decydowania o jej zawarciu, rozwiązaniu i istotnych postanowieniach (co czynią Prezesi URE i UKE na podległych im rynkach). Jest to bowiem umowa warunkująca dostęp do rynku, na którym działalność gospodarcza opiera się o sieć (infrastrukturę), której zarządcą (właścicielem) jest monopolista. Umowy o dostęp podlegają na każdym rynku regulowanym ścisłym rygorom i jest to przyjęte w polskim systemie prawa.

W nowelizacji przewidziano unormowania porządkujące proces przyznawania tras pociągów i nadzoru nad obowiązującym rozkładem. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami, wprowadzono obowiązek informowania Prezesa UTK o odstępstwach od ustawowo określonego harmonogramu, wraz z koniecznością podania przyczyn odstępstwa. Naruszenie terminów wprost w ustawie przewidzianych może się łączyć z karą nakładaną przez Prezesa UTK. Wprowadzono też wprost zasadę stałości rozkładu jazdy wraz z określeniem niezbędnych wyjątków. Wprowadzono także terminy na publikację rozkładu jazdy przez zarządcę i właściciela lub zarządzającego dworcem. Połączenie obowiązku informacyjnego z możliwością nałożenia kar za uchybienie ustawowym terminom związanym z przygotowaniem i wdrażaniem rozkładu jazdy powinno doprowadzić do uporządkowania całego procesu i zmuszenia podmiotów w nim uczestniczących do przestrzegania ustawowych zasad i terminów. Powinno to zwiększyć pewność dokonanych ustaleń po stronie przewoźników i zarządców, jak również zagwarantować podróżnym, że odpowiednio wcześniej przygotowany i opublikowany rozkład jazdy będzie wiarygodny. Jest to rozwiązanie sprzyjające wzrostowi popytu na przewozy kolejowe.

Wzmocnieniu konkurencyjności kolei w porównaniu do innych środków transportu ma służyć także nowy zakaz, który uzupełnia niewystarczającą ochronę praw pasażera

wynikającą z przepisów prawa prywatnego, a także prawa unijnego. Wprowadzono zakaz naruszenia zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym, chronionych przede wszystkim prawem przewozowym, w zakresie standardu usługi. Jest to odpowiedź na najbardziej powszechne naruszenia, na które jest najwięcej skarg i które wiążą się z największym zainteresowaniem społecznym. Chodzi o takie elementy jak higiena, komfort przewozu czy szeroko rozumiana możliwość realizacji przejazdu, na który zakupiono bilet, w cywilizowanych warunkach. W aktualnym stanie prawnym zapewnienie jakości usługi jest pozostawione przewoźnikom i brak jest realnych możliwości administracyjnych przeciwdziałania negatywnym zjawiskom. Niewątpliwie przepisy z zakresu prawa prywatnego nie spełniają tu swej roli, a skala problemu i konieczność szybkiego przeciwdziałania wymagają działań administracyjnych.

Wydaje się, że właśnie kwestie związane ze standardem obsługi stanowią jedną z najważniejszych przyczyn rezygnowania klientów z transportu kolejowego. Naruszenie omawianego zakazu wiązałoby się z reakcją Prezesa UTK, który byłby uprawniony do nakazania, w drodze decyzji, usunięcia naruszeń i ewentualnego ukarania podmiotu, który do nich dopuścił. Jest to konstrukcja podobna do uprawnień Prezesa UOKiK, które zgodnie z brzmieniem ustawy o ochronie konkurencji konsumentów nie wyłączają ochrony wynikającej z innych przepisów. Wynika stąd, że uprawnienia Prezesa UOKiK w tym zakresie zostały pomyślane jako komplementarne wobec ochrony konsumentów przewidzianej w ustawodawstwie, przy czym w braku rozróżnienia należy uznać, że chodzi zarówno o przepisy prawa prywatnego, jak i publicznego. W polskim systemie prawa przyjęto zasadę, że w zakresie ochrony konsumenta dopuszczalnych jest równolegle wiele trybów działania i nie budzi to w praktyce większych wątpliwości.

Mamy do czynienia z nowymi przepisami, które oddawałyby kwestię ochrony interesów pasażerów w ręce organu wyspecjalizowanego w rynku kolejowym, monitorującego ten rynek i stojącego na straży praw pasażerów wynikających z prawa UE. Warto zaznaczyć, że obowiązujące uprawnienia pasażera wynikające z prawa UE mają charakter wycinkowy i nie stanowią odpowiedzi na obserwowane zjawiska. Niewątpliwie poszerzenie zakresu tej ochrony mieści się w duchu prawa UE.

Zgodnie z brzmieniem proponowanej nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym, nowe unormowania chroniące pasażerów nie naruszają przepisów rozporządzenia 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw

i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, co oznacza, że pozostają wobec niego komplementarne.

Zakres stosowania art. 14b obejmuje kwestie związane z prawidłowością wykonania umowy przewozu, w tym jakości usługi (wynikającej z przepisów prawa przewozowego). Przykładowo, wynika stąd konieczność zapewnienia środków transportu odpowiednich do określonego rodzaju transportu. Oznacza to w szczególności obowiązek przewoźnika podstawienia składu sprawnego technicznie i obejmującego odpowiednią liczbę wagonów. Pozwoliłoby to na eliminację spotykanych ostatnio sytuacji, w których podróżni są zmuszeni do korzystania z nieogrzewanych w okresie zimowym wagonów, w których często panuje tłok.

Prawa pasażera wynikające z rozporządzenia 1371/2007 przyznają mu natomiast uprawnienia dodatkowe, nieprzewidziane prawem przewozowym. Wyłączenie stosowania niektórych jego przepisów (np. dotyczących rekompensaty za opóźnienia pociągu lub pomocy świadczonej podróżnym w razie opóźnienia czy szczególne uprawnienia osób niepełnosprawnych) nie wpływa na stosowanie przepisów prawa przewozowego, a gdyby nawet pojawiła się sytuacja objęta unormowaniami obydwu aktów jednocześnie, to niewątpliwie pierwszeństwo przysługuje rozporządzeniu 1371/2007 wraz z wyłączeniami, na które zezwolił polski ustawodawca. Rozporządzenie unijne ma bowiem pierwszeństwo przed aktami prawa krajowego.

Konstrukcja zakazu bezprawnego naruszania zbiorowych interesów określonej grupy osób, sformułowana w sposób ogólny, a jednocześnie odsyłający do innych ustaw (precyzujących zakres uprawnień osób chronionych) jest sprawdzającym się w praktyce instrumentem, pozwalającym na skuteczną ingerencję Prezesa UOKiK w rynek w celu ochrony słabszej strony stosunków handlowych. Analogicznie, organ ten nakłada kary za naruszenie tego zakazu. Omawiana konstrukcja nie jest blankietowa, ponieważ posługuje się przesłanką „bezprawności”, co oznacza konieczność wskazania przepisów odrębnych, opisujących i zakazujących pewnych działań ze strony przedsiębiorców, podejmowanych z uszczerbkiem dla interesu konsumentów. Z tej przyczyny odwołanie w omawianym przepisie projektu do prawa przewozowego jest w pełni uzasadnione i odpowiada analogicznym odesłaniom obecnym w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Stosując równocześnie art. 14b oraz przepisy szczególne, do których odsyła ta regulacja, organ będzie działał w ramach rozbudowanej i uszczegółowionej podstawy prawnej, której

nie należy ograniczać wyłącznie do brzmienia art. 14b. Warto podkreślić, że ma on charakter odsyłający, co ma zapewnić elastyczność, a co za tym idzie skuteczność ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym. Nie ma powodu, by przenosić już obowiązujące w systemie prawa przepisy, do których odsyła art. 14b, do omawianego projektu.

Trzeba też zauważyć, że przykładowe ustawy, szczególnie wskazane w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, odnoszą się do relacji konsument – przedsiębiorca na poziomie ogólnym. Są zatem nakierowane na ochronę wszystkich konsumentów w aspekcie nienaruszania ich interesów przez silniejszą stronę stosunku prawnego, zwłaszcza przy zawieraniu umowy (np. wprowadzanie do nich klauzul niedozwolonych, wprowadzanie w błąd przez oszukańczą reklamę itp.). Proponowane uprawnienia Prezesa UTK odnoszą się do szczególnej kategorii konsumentów i szczególnego aspektu ich relacji z przewoźnikiem jako przedsiębiorcą. Chodzi o prawidłowe wykonanie umowy przewozu, zgodnie ze standardami przewidzianymi w ustawie – Prawo przewozowe. Jest to odpowiedź na potrzeby praktyki, która wskazuje na przypadki rażąco nieraz niskiej jakości wykonania umów tego typu.

Specyfika przedmiotu i sposobu wykonania umowy zawieranej przez przewoźnika kolejowego z pasażerem uzasadnia poddanie tych kwestii kompetencjom organu wyspecjalizowanego, zajmującego się na bieżąco problematyką transportu kolejowego. Ogólne sformułowanie regulacji ma zapewnić skuteczną i elastyczną ochronę konsumenta. Na poziomie ustawy trudno nieraz przewidzieć wszystkie sytuacje mogące godzić w jego interesy. Potwierdza to m. in. ogólne sformułowanie art. 23 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Warto zauważyć też, że Prezes UTK w świetle obowiązujących przepisów stoi na straży pasażerów jako szczególnej grupy konsumentów (prawa pasażera określone w rozporządzeniu 1371/2007). Wprowadzenie proponowanej regulacji nie doprowadzi w praktyce do wątpliwości co do zakresu działania Prezesa UTK i Prezesa UOKiK, ponieważ Prezes UTK będzie chronił interesy pasażerów jako specyficznej grupy konsumentów, poddanej w aspektach związanych z umową przewozu ochronie wykonywanej przez wyspecjalizowany organ. Ochrona ta, powiązana przedmiotowo z innymi kompetencjami Prezesa UTK, będzie zatem inaczej ukierunkowana i będzie dotyczyć innych zagadnień niż ochrona gwarantowana przez Prezesa UOKiK. W kontekście systemowym, stanowić to będzie wzmocnienie pozycji konsumenta w Polsce.

Tak określonym głównym instrumentom wzmacniającym kompetencje Prezesa UTK, towarzyszą pewne zmiany dodatkowe, porządkujące. Dotyczą one m. in. poszerzenia uprawnień Prezesa UTK w zakresie pozyskiwania informacji z rynku. Pojawienie się nowych rozstrzygnięć z zakresu regulacji wymaga poszerzenia kognicji Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W szczególności dotyczy to decyzji w sprawie dostępu do infrastruktury kolejowej i decyzji dotyczącej zgody na rozwiązanie umowy o dostęp. Decyzje dotyczące dostępu, ze względu na swoją konstrukcję prawną i znaczenie dla rynku, wymagają rygoru natychmiastowej wykonalności.

Unormowania, które powinny towarzyszyć rozwiązaniom materialnoprawnym, dotyczą sankcji stosowanych przez Prezesa UTK.

Wprowadzono kary mające zapewnić skuteczną egzekucję decyzji Prezesa UTK oraz przepisów ustawy, głównie w zakresie: praw pasażera, przekazywania informacji w zakresie odstępstw od harmonogramu przygotowania i realizacji rozkładu jazdy. Dotyczą one także naruszania ustawowych terminów na złożenie wniosków o przydział tras, na przekazanie przewoźnikom projektu rozkładu jazdy i opublikowanie go. Przy czym każda z przesłanek przewidujących określone naruszenie powinna stanowić odrębną podstawę do nałożenia określonej kary pieniężnej. Kary objęłyby także niedochowanie parametrów infrastruktury w zakresie przekazanych organizatorowi publicznego transportu zbiorowego (jeżeli wiązałoby się to z rażącym zaniedbaniem zarządcy) oraz utrudnianie Prezesowi UTK wykonywania uprawnień kontrolnych. Ponadto miałyby one zastosowanie wobec zwłoki w wykonaniu:

a) decyzji Prezesa UTK stwierdzającej:

- naruszenie przez zarządców, przewoźników kolejowych oraz użytkowników bocznic kolejowych przepisów w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego (art. 14 ust. 1);
- zagrożenie bezpieczeństwa ruchu kolejowego lub bezpieczeństwa przewozu osób i rzeczy (art. 14 ust. 2);
- nieprzestrzeganie praw pasażerów ustalonych w rozporządzeniu nr 1371/2007/WE (art. 14a ust. 4 oraz ust. 6 pkt 2);
- niespełnianie zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności kolei przez składnik lub podsystem interoperacyjności (art. 25m ust. 1 i 2);



- naruszenia wszelkich pozostałych przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa (art. 13 ust. 6), z wyłączeniami dotyczącymi stosowania kar, wskazanymi w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (określonymi w art. 2);

b) wyroków sądowych w sprawach dotyczących:

- wydania decyzji w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej, która zastępuje umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej (art. 29 ust. 1i);
- nałożenia w drodze decyzji kary pieniężnej (art. 66 ust. 2 i 3).

Z uwagi na to, że nałożenie kary pieniężnej za każdy dzień zwłoki jest fakultatywne, zatem każdorazowo będzie podlegało indywidualnej ocenie Prezesa UTK, wskazano iż organ ten powinien wziąć pod uwagę zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe. Przy czym przez zakres naruszenia należy rozumieć nie tylko liczbę dni, którą dany podmiot pozostaje w zwłoce, ale również wagę dokonanego naruszenia.

Praktyka pokazuje, że kary finansowe stanowią jeden z najbardziej skutecznych instrumentów dyscyplinowania podmiotów na rynku. Organy regulacyjne funkcjonujące na innych rynkach mają rozbudowany system kar, które mogą stosować. Również Prezes UTK posiada aktualnie kary w swym instrumentarium, dotyczą one jednak wąskiej grupy wybranych zagadnień. Poszerzenie ich zakresu wzmocni stopień realizacji przepisów prawa na rynku transportu kolejowego. Kary te nie zostały określone w sposób wygórowany, są znacząco niższe niż na innych rynkach regulowanych. Warto też podkreślić, że ustawodawca wskazuje przesłanki ich stosowania, które umożliwiają ich zastosowanie do konkretnych okoliczności, w tym możliwości finansowych podmiotu, który naruszył prawo.

Należy podkreślić, że organy regulacyjne (Prezes UKE, URE, UOKiK) mają daleko idące możliwości nakładania kar jako skutecznego instrumentu dyscyplinującego podmioty na rynku. Uprawnienia w tym zakresie przekraczają to, co przewiduje projektodawca dla Prezesa UTK. Warto też podkreślić, że kara za opóźnienie w wykonaniu wyroku sądowego nie jest nowością w polskim systemie prawa. Może ją bowiem wymierzać Prezes UOKiK. Mieści się ona zatem w założeniach systemowych, stanowiąc jednocześnie znaczące uprawnienie wzmacniające regulatora.

Trzeba zauważyć, że w omawianej sytuacji wyroki sądu ochrony konkurencji i konsumentów mają szczególne znaczenie, ponieważ stanowią one orzeczenia wydawane w drugiej instancji, jako odwołania od niektórych decyzji Prezesa UTK. Stanowią zatem

w istocie o tych samych prawach i obowiązkach, które ustala w drodze decyzji organ administracji. Mają zatem charakter aktów regulacyjnych i ich wykonanie jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania rynku. Dlatego też omawiana konstrukcja jest uzasadniona.

W projektowanym art. 3 zaproponowano przepis przejściowy dla umów o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, które zostaną zawarte po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, a przed dniem uchwalenia planów transportowych na obszarze właściwości poszczególnych organizatorów. W takich przypadkach przepisy regulujące opiniowanie przez Prezesa UTK projektów umów pod względem zgodności z planem transportowym nie będą miały zastosowania.

Należy podkreślić, że projekt odwołuje się wyłącznie do już obowiązujących przepisów prawa, a nie do projektów rozważanych zmian w dziedzinach objętych i powiązanych z projektowaną nowelizacją.

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad przedmiotowym projektem.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Przedmiotowy projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

Projektowana regulacja oddziałuje na:

- 1) pasażerów;
- 2) przedsiębiorców działających na rynkach związanych z transportem kolejowym;
- 3) zarządców infrastruktury kolejowej;
- 4) organizatorów transportu;
- 5) przedsiębiorców korzystających z usług przewoźników kolejowych;
- 6) Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

Projektowana regulacja pozwoli uzyskać Prezesowi UTK kompetencje typowe dla regulatora sektorowego danego rynku, które umożliwią wywieranie realnego wpływu na zachowania przewoźników w stosunku do pasażerów korzystających z ich usług. Wzmocnienie kompetencji sektorowego regulatora realizuje rekomendacje przedstawione w raporcie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pt. „Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce” (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, sierpień 2010, dostępny na <http://www.uokik.gov.pl>).

Poszerzenie możliwości działania regulatora wpłynie też pozytywnie na ochronę praw pasażerów, m. in. ograniczając możliwość zaistnienia zdarzeń, które miały miejsce w grudniu ubiegłego roku. Zmotywuje tym samym przewoźników do podnoszenia jakości świadczonych usług, jednakże bez powiązania wzrostu jakości z podwyżkami cen biletów. Pozwoli to odwrócić spadkowy trend liczby przewozów pasażerskich (międzywojewódzkich i regionalnych), o którym mowa w raporcie Urzędu Transportu Kolejowego pt. „Rynek transportu kolejowego. Wyniki przewozowe styczeń – listopad 2010” (Urząd Transportu Kolejowego, Departament Regulacji Transportu Kolejowego, <http://www.utk.gov.pl>). Rozwiązania przewidziane w projekcie stabilizują również pozycję Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Wprowadzenie kadencyjności w obsadzie tego organu oraz enumeratywne wyliczenie przesłanek odwołania ze stanowiska pozwolą dostosować regulacje krajowe do aktualnych tendencji występujących w prawie Unii Europejskiej.

Konsultacje społeczne

Projekt ustawy został przesłany w ramach konsultacji społecznych do:

- Związku Województw RP,
- PKP PLK S.A.,
- PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o.,
- PKP S.A.,
- PKP Intercity S.A.,
- Przewozów Regionalnych Sp. z o.o.,
- Kolei Mazowieckich Sp. z o.o.,
- Arriva RP Sp. z o.o.,
- Kolei Dolnośląskich S.A.,
- Szybkiej Kolei Miejskiej Sp. z o.o.,
- Warszawskiej Kolei Dojazdowej Sp. z o.o.,
- NSZZ „Solidarność”,
- OPZZ,
- Forum Związków Zawodowych,
- Pracodawców RP,
- Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”,
- Związku Rzemiosła Polskiego,
- Business Centre Club,
- Federacji Konsumentów,
- Stowarzyszenia Konsumentów Polskich

Z przeprowadzonych konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych wynikało, że kluczowe uwagi dotyczyły następujących aspektów projektu: projektowanego trybu powoływania Prezesa UTK, projektowanego obowiązku uzgadniania przez Prezesa UTK projektów planów transportowych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, projektowanego nadzoru ze strony Prezesa UTK nad zawieraniem umów o świadczenie usług publicznych oraz braku precyzyjnego zdefiniowania pojęcia „znaczącego stopnia” oddziaływania działalności komercyjnej przewoźnika kolejowego na warunki usług świadczonych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych. W związku z tym, dotychczasowe sformułowania na temat obowiązku uzgadniania przez Prezesa UTK projektów planów transportowych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich czy

projektów umów o świadczenie usług publicznych zastąpiono czynnością opiniowania. Do projektu wpisano zapis, iż Prezes UTK powoływany jest spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Doprecyzowano także uzasadnienie, odnosząc się do możliwości odmowy przez Prezesa UTK wydania decyzji o przyznaniu otwartego dostępu w przypadku stwierdzenia, że działalność określona we wniosku przez przewoźnika kolejowego wpłynie na warunki ekonomiczne usług świadczonych na tej samej linii na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych.

Projekt ustawy został skierowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego i uwzględnia propozycje sformułowane 20 kwietnia 2011 r. na posiedzeniu Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego dotyczące wprowadzenia kryteriów dokonywania przez Prezesa UTK oceny pojęcia „znaczącego stopnia” oddziaływania działalności komercyjnej przewoźnika kolejowego na warunki usług świadczonych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, będącej podstawą do wydania przez ten organ decyzji o przyznaniu otwartego dostępu.

W związku z rozstrzygnięciami podjętymi przez stały Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu 12 maja 2011 r., w projekcie zrezygnowano z kadencyjności urzędowania Prezesa UTK, w związku z czym bezprzedmiotowe stało się również określanie katalogu przesłanek jego odwołania przed upływem kadencji, na którą został powołany.

Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego wraz ze wskazaniem źródeł finansowania

Wdrożenie projektowanej regulacji prawnej nie spowoduje dodatkowych kosztów, nieprzewidzianych w budżecie państwa oraz budżetach jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności nie zachodzi potrzeba stworzenia dodatkowych etatów w UTK w celu zapewnienia realizacji dodatkowych zadań nałożonych projektowanymi przepisami. Skutek ten zostanie osiągnięty poprzez racjonalizację wykorzystania dotychczasowych kadr, w tym wewnętrzne przesunięcia. Co więcej, wykorzystanie niektórych projektowanych kompetencji (odmowa dostępu do infrastruktury) może przyczynić się do ochrony środków publicznych przed nadmiernym wydatkowaniem z tytułu rekompensat.

Wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje skutków finansowych polegających na zmianie poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości

wynikających z obowiązujących przepisów. Uregulowania dotyczące art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie mają więc zastosowania.

Do budżetu państwa wpłyną środki z tytułu nałożonych przez Prezesa UTK kar pieniężnych. Wysokość tych środków jest w chwili obecnej niemożliwa do oszacowania. W 2011 r. Prezes UTK nałożył kary pieniężne na przewoźników kolejowych w wysokości 1 016 tys. zł.

#### Wpływ regulacji na rynek pracy

Projektowane przepisy mogą mieć pozytywny wpływ na rynek pracy. Poprawa jakości usług przewoźników kolejowych oraz obniżka cen wskutek wzrostu konkurencji na rynku mogą skutkować wzrostem liczby przewozów pasażerskich. Możliwość punktualnego dotarcia do pracy w innej miejscowości (oraz powrotu do domu) w godziwych warunkach jest istotnym czynnikiem wpływającym na wybór miejsca pracy. Zwiększenie mobilności pracowników pozwoli im podejmować pracę nawet w bardziej odległych miejscowościach. Niezależnie od tego skuteczniejsza ochrona konkurencji może spowodować pojawienie się nowych podmiotów na rynku, które staną się znaczącymi pracodawcami.

#### Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana regulacja będzie miała pozytywny wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. Nowe instrumenty regulacyjne pozwolą na pełniejszą realizację misji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora sektorowego. Do wzrostu konkurencyjności gospodarki przysłuży się w szczególności wzmocnienie administracyjnej kontroli nad realizacją prawa dostępu do infrastruktury na równych zasadach dla wszystkich przewoźników. Wskutek rozwoju konkurencji na rynku poprawi się funkcjonowanie przedsiębiorstw – zarówno związanych z transportem kolejowym, jak i korzystających z tego transportu. Na tych pierwszych konkurencja wymusi zwiększenie efektywności działania. Drugim ułatwi działalność oraz obniży jej koszty w związku z przewidywanym spadkiem cen usług, który towarzyszy z reguły wprowadzaniu elementów konkurencyjności w sektorach regulowanych.

## Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Projektowana ustawa może mieć wpływ na sytuację i rozwój regionalny z uwagi na treść przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010 – 2020 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, dostępna na <http://www.mrr.gov.pl>). Jednym z wyzwań, na które polityka regionalna musi reagować, jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej do wspierania konkurencyjności oraz zapewnienia spójności terytorialnej kraju. Transport kolejowy jest, obok żeglugi śródlądowej, uznawany za proekologiczną gałąź transportu wymagającą wsparcia w wymiarze krajowym i europejskim. Według Strategii, sprostanie wyzwaniu odnoszącemu się do zapewnienia odpowiedniego potencjału transportowego zapewni dostępność do ośrodków innowacji, centrów nauki i wiedzy oraz rynków pracy, edukacji i opieki medycznej itp., wspomagając jednocześnie proces dyfuzji innowacji na obszary peryferyjne oraz przeciwdziałając procesom marginalizacji.

Rozwój rynku transportu kolejowego, na zapewnienie którego nakierowane są projektowane w ustawie instrumenty, może zatem przyczynić się do realizacji wskazanej Strategii, wywierając korzystny wpływ na sytuację i rozwój regionalny.



Minister Spraw Zagranicznych

Warszawa, 13 czerwca 2011 r.

DPUE - 920 - 529 - 11/kz/4  
SM-1235

dot.: RM-10-72-11 z 10.06.2011 r.

Pan  
Maciej Berek  
Sekretarz Rady Ministrów

opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym wyrażona na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.) przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem

Z upoważnienia  
Ministra Spraw Zagranicznych  
Podsekretarz Stanu  
Maciej Szpunar

Do wiadomości:

Pan Cezary Grabarczyk  
Minister Infrastruktury