

USTAWA O TRANSPORCIE KOLEJOWYM

Komentarz

redakcja naukowa
Marek Wierzbowski, Paweł Wajda, Marcin Trela

Piotr Combik, Kinga Jaskulak, Karol Kłosowski
Tomasz Libera, Iwona Miedzińska, Mariusz Rypina
Jan Siudecki, Ewa Skorczyńska, Marcin Trela
Paweł Wajda, Marek Wierzbowski, Patrycja Zawadzka

KOMENTARZE

WYDANIE **2**

USTAWA O TRANSPORCIE KOLEJOWYM

Komentarz

redakcja naukowa
Marek Wierzbowski, Paweł Wajda, Marcin Trela

Piotr Combik, Kinga Jaskulak, Karol Kłosowski
Tomasz Libera, Iwona Miedzińska, Mariusz Rypina
Jan Siudecki, Ewa Skorczyńska, Marcin Trela
Paweł Wajda, Marek Wierzbowski, Patrycja Zawadzka

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

2

Stan prawny na 19 kwietnia 2022 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Czesław Martysz

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-221-8

2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Piotr Combik – art. 4 pkt 45–48; art. 18, 18d, 22–22e, 22h, rozdział 4b (art. 25u, 25w), rozdział 5a (art. 28a–28n)

Kinga Jaskulak – art. 4 pkt 1e, 1f, 4, 5, 8, 9, 37, 44a, 49

Karol Kłosowski – art. 4 pkt 4a, 19–20b, 22a, 58; rozdział 3 (art. 10–16), rozdział 5b (art. 28p–28pb), art. 29b, 29c, 30f–30h

Tomasz Libera – art. 4 pkt 2–3a

Iwona Miedzińska – art. 4 pkt 9a, 50; rozdział 3a (art. 16a–16g), art. 29d, 29e, 30c, 30d, rozdział 8 (art. 43–51), rozdział 9 (art. 53–57a)

Mariusz Rypina – art. 4 pkt 1–1d, 7, 8a, 9b, 9c, 11, 12, 22, 23, 53, 54, 57, 59; rozdział 2 (art. 5–8), rozdział 2aa (art. 9ma–9mm), art. 29, 29a, 29f–30b, 30e, 31–36, rozdział 6b (art. 36j–36m)

Mariusz Rypina i Kinga Jaskulak – rozdział 6c (art. 36n–36q)

Jan Siudecki – art. 4 pkt 6–6i, 10, 10a, 13–18b, 26–36a, 37a–43, 60–62; art. 17–17f, 18a–18c, 19–21, 22f, 22g, 23–25, rozdział 4a (art. 25a–25ta)

Ewa Skorczyńska – rozdział 2b (art. 9n–9ag)

Marcin Treła – art. 4 pkt 36c, 51, 52, 55, 56; rozdział 6a (art. 36a–36i), rozdział 11 (art. 65), rozdział 12 (art. 66)

Paweł Wajda i Marek Wierzbowski – art. 1–3a, rozdział 10 (art. 58–64), rozdział 13 (art. 70–78)

Patrycja Zawadzka – rozdział 7 (art. 37–38g)

Wstęp

Codziennie na polskiej kolei uruchamianych jest średnio 4761 pociągów pasażerskich oraz 1217 pociągów towarowych. Każdego dnia z usług transportu kolejowego korzysta średnio ponad 573 000 pasażerów, a przewożonych jest 611 000 ton ładunków – i to mimo spadków liczby podróżnych i przewożonych towarów będących efektem pandemii COVID-19 (dane z podsumowania roku 2020 przygotowanego przez Urząd Transportu Kolejowego). Czasem niejasne i niespójne prawo może mieć wpływ na sprawne funkcjonowanie podmiotów działających na rynku transportu kolejowego oraz prowadzić do podważenia zaufania obywateli do sprawności funkcjonowania państwa. W swojej codziennej pracy często stykam się ze skutkami nieprecyzyjnych i niedostosowanych do rzeczywistości przepisów. Niniejszy komentarz opracowany przez ekspertów z zakresu transportu kolejowego może stanowić przydatne narzędzie i być dobrym przewodnikiem w odkodowaniu prawnych zawilóści i zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu kolejowego.

W naszym kraju bardzo ważnym aktem prawnym dla tegoż systemu jest ustawa o transporcie kolejowym. Jej obecnie obowiązująca wersja została uchwalona 28.03.2003 r. i weszła w życie 1.06.2003 r. Przez ponad 18 lat obowiązywania ten akt prawny doczekał się kilkudziesięciu zmian i nowelizacji.

Jaki to akt prawny? Z pewnością zauważalne jest w nim jedno: podział na część dotyczącą interoperacyjności systemu kolei, personelu kolejowego

wego, bezpieczeństwa i część regulacyjną, na które dodatkowo nakładają się kwestie interoperacyjności, nadzoru oraz bardzo ważnej kwestii dotyczącej praw pasażerów kolei. Ponadto ustawa reguluje zasady i tryb funkcjonowania Prezesa UTK, Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych, komisji kolejowych, straży ochrony kolei, Rzecznika Praw Pasażerów Kolei, a także szczególnych zasad i warunków przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych oraz ochrony porządku na obszarze kolejowym. Z pewnością jest to akt prawny coraz bardziej obszerny, w szczególności jeżeli uświadomimy sobie liczbę oraz zakres związanych z nim rozporządzeń wykonawczych.

W ostatnim czasie doszło do istotnych nowelizacji i zmian w ustawie o transporcie kolejowym, np. wdrożono IV pakiet kolejowy, i to zarówno w filarze technicznym, jak i regulacyjnym.

Wejście w życie aktów prawnych tworzących tzw. IV pakiet kolejowy w znaczący sposób przeorganizowało wiele istotnych dla kolejnictwa procesów z zakresu bezpieczeństwa kolejowego i interoperacyjności. Nowy podział kompetencji między Agencją Kolejową Unii Europejskiej a krajowymi organami do spraw bezpieczeństwa pociągnął za sobą zmiany wielu procedur, do których firmy działające na rynku kolejowym powinny się dostosować. Uruchomienie filaru regulacyjnego skutkuje wieloma zmianami wpływającymi na funkcjonowanie zarządców infrastruktury, przewoźników, aplikantów i operatorów obiektów infrastruktury usługowej oraz Prezesa UTK. Rozszerzono uprawnienia nadzorcze Prezesa UTK, wprowadzone zostały istotne zmiany w przepisach dotyczących udzielania licencji, zasad przyznawania otwartego dostępu. Określone zostały również zasady zapewnienia niezależności zarządców infrastruktury kolejowej.

Na uwagę zasługuje także nowelizacja dokonana na mocy ustawy z 23.07.2021 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. poz. 1556). Od 1 stycznia 2023 r. egzaminy na licencję maszynisty oraz pierwsze świadectwo maszynisty przeprowadzał będzie Prezes UTK. Dotychczasowa forma egzaminu na świadectwo maszynisty zostanie rozszerzona o zadanie na symulatorze pojazdu kolejowego. W tym celu

powstanie Centrum Egzaminowania i Monitorowania Maszynistów, wyposażone w nowoczesne sale egzaminacyjne oraz trzy symulatory pozwalające na egzaminowanie maszynistów we wszystkich kategoriach świadectwa. Powstanie także prowadzony przez Prezesa UTK rejestr egzaminatorów – osób, które będą uprawnione do przeprowadzania egzaminów zarówno z ramienia Prezesa UTK, jak i w ośrodkach szkolenia, które powstaną na bazie ośrodków szkolenia i egzaminowania.

Wszyscy jesteśmy świadomi zalet, jakie oferuje transport kolejowy. Jest to efektywny, niskoemisyjny, energooszczędny, przyjazny dla środowiska oraz generujący niskie koszty społeczne środek transportu. Dostrzega to Unia Europejska – w ramach Europejskiego Zielonego Ładu opracowano wiele inicjatyw mających na celu promowanie kolei jako niskoemisyjnej i zrównoważonej gałęzi transportu. Kolej jako środek transportu z najniższą emisyjnością CO₂ może odegrać istotną rolę w uczynieniu Europy bardziej przyjaznej środowisku naturalnemu.

O ile współczesne społeczeństwo jest świadome, jaki wpływ na środowisko ma wybór środka transportu, którym się podróżuje, o tyle wciąż wiele jest do zrobienia w kwestii dostępności podróży koleją. Kolej musi sprostać wielu czekającym na nią wyzwaniom oraz stale rosnącym oczekiwaniom klientów. Współczesny pasażer spodziewa się już nie tylko lepszej infrastruktury technicznej, punktualnego i nowoczesnego pociągu, ładnych dworców, lecz także wdrożenia całej palety innowacyjnych rozwiązań technologicznych wpływających na całość usług okołokolejowych.

Pandemia COVID-19 pokazała, że w warunkach niespotykanego na dotychczasową skalę kryzysu kolej okazała się jednym z bezpieczniejszych i pewnych środków transportu. Pociągi gwarantowały swobodny przepływ osób i towarów w komunikacji krajowej, a co bardziej istotne – także międzynarodowej.

W obliczu zachodzących zmian klimatycznych znaleźliśmy się w idealnym momencie, aby w pełni wykorzystać istotne atuty, jakie posiada

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres zastosowania regulacji]

Przepisy ustawy określają:

- 1) zasady korzystania z infrastruktury kolejowej, zarządzania infrastrukturą kolejową i jej utrzymania;
 - 1a) gwarancje niezależności i bezstronności zarządcy infrastruktury kolejowej;
 - 2) zasady prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych;
 - 3) warunki techniczne eksploatacji pojazdów kolejowych;
 - 3a) warunki zapewnienia interoperacyjności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 4) zasady i instrumenty regulacji transportu kolejowego;
 - 5) szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych, w tym warunki lokalizacji i nabywania nieruchomości na ten cel oraz organy właściwe w tych sprawach;
 - 6) czas pracy pracowników kolei wykonujących interoperacyjne usługi transgraniczne;
 - 7) zasady ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym.
1. Komentowany przepis określa podmiotowy i przedmiotowy zakres zastosowania regulacji².

² Tak również: M. Stolorz, *Uwagi na tle regulacji i statusu prawnego „kolei przyszłości”*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020/8(9), s. 27.

2. Ustawa o transporcie kolejowym jest podstawową regulacją, która ma fundamentalne znaczenie dla istnienia i funkcjonowania całego sektora transportu kolejowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa ta ma walor regulacji systemowej (*legi generalis*) dla całego transportu kolejowego odbywającego się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jako taka może być z powodzeniem postrzegana jako swoista konstytucja krajowego rynku kolejowego.
3. Komentowany akt prawny nie ma charakteru regulacji autonomicznej i wyłącznej. Funkcjonowanie rynku kolejowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest jednocześnie przedmiotem regulacji wielu innych aktów zarówno prawa krajowego (np. Kodeksu cywilnego, Prawa przedsiębiorców, ustawy z 31.03.2004 r. o przewozie kolejną towarów niebezpiecznych³), jak i prawa unijnego (np. dyrektywy oraz rozporządzenia tworzące tzw. cztery pakiety kolejowe).
4. Prawodawca, określając zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania komentowanej ustawy, zastosował zabieg sprowadzający się do wskazania najważniejszych obszarów funkcjonowania krajowego rynku kolejowego, które to obszary zostały poddane regulacji ustawowej.
5. Użyte w treści art. 1 u.t.k. sformułowania są w znacznym stopniu zbieżne z nazwami poszczególnych rozdziałów ustawy. Wypada przy tym podkreślić, że ustawodawca nie zadbał o to, by treść art. 1 u.t.k. odpowiadała w pełni i idealnie nazewnictwu poszczególnych rozdziałów ustawy.
6. Jakkolwiek treść art. 1 u.t.k. mogłaby wskazywać, że zawarty tamże katalog zagadnień będących przedmiotem regulacji ma charakter zamknięty, to nie jest tak w rzeczywistości. Przykładowo nie zostały w nim wymienione – będące przedmiotem regulacji ustawy o transporcie kolejowym – takie zagadnienia jak pozycja prawnoustrojowa i kompetencje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 756.

7. Regulacja transportu kolejowego odbywa się przy wykorzystaniu instrumentów właściwych dla prawa administracyjnego, cywilnego oraz pomocniczo prawa karnego. Analiza norm ustawy prowadzi do konkluzji, że dominującą metodą regulacji jest metoda administracyjnoprawna. Jak się wydaje, zastosowanie tej metody jest zabiegiem celowym z co najmniej kilku powodów. Po pierwsze, jest to wyraz respektowania przez prawodawcę krajowego zobowiązań związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa o transporcie kolejowym stanowi bowiem implementację do systemu prawa krajowego postanowień licznych dyrektyw unijnych tworzących tzw. cztery pakiety kolejowe. Po drugie, specyfika funkcjonowania rynku transportu kolejowego czyni niejednokrotnie koniecznym to, by powstałe w praktyce tego rynku problemy były rozwiązywane przy wykorzystywaniu władczych instrumentów właściwych dla prawa administracyjnego. Można bowiem wyobrazić sobie, że w obliczu hipotetycznego braku możliwości dokonywania administracyjnoprawnej ingerencji w prawo własności (możliwości dokonywania wyłączenia) niektóre inwestycje w obszarze infrastruktury kolejowej nie mogłyby być w ogóle realizowane, czy to z uwagi na przeszkody natury prawnej, czy to z uwagi na przeszkody natury ekonomicznej. Po trzecie wreszcie, zapewnienie – leżącego w interesie społecznym – bezpieczeństwa ruchu kolejowego nie może być pozostawione wyłącznie w gestii podmiotów prywatnych, stosujących w swoim działaniu co do zasady prywatnoprawne instrumenty oddziaływania czy też wykorzystujących mechanizm tzw. niewidzialnej ręki rynku. Materia ta wymaga bowiem bezwzględnie władczej ingerencji uprawnionych organów administracji publicznej, realizowanej w ramach stosunku administracyjnoprawnego.
8. Komentowana ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża:
- dyrektywę Rady 92/106/EWG z 7.12.1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi⁴;
 - dyrektywę Rady 2005/47/WE z 18.07.2005 r. w sprawie umowy między Stowarzyszeniem Kolei Europejskich (CER) a Europejską

⁴ Dz.Urz. WE L 368, s. 38.

- Federacją Pracowników Transportu (ETF) w sprawie niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym⁵;
- dyrektywę 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty⁶;
 - dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego⁷;
 - dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z 11.05.2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej⁸;
 - dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z 11.05.2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei⁹.
9. Gdy mowa o implementacji dyrektyw unijnych do porządku krajowego, celowe jest zwrócenie uwagi na następujące zjawisko. Praktyka regulacji rynku kolejowego pokazuje, iż rzeczona implementacja niejednokrotnie odbywa się odmiennie w poszczególnych państwach członkowskich, czego bezpośrednim rezultatem jest zarówno odmienny sposób wypracowywania celu określonego w treści dyrektyw, jak i odmienna praktyka regulacyjna właściwych organów administracji publicznej. Jakkolwiek w obrębie Unii Europejskiej występuje jednolity rynek kolejowy, to poszczególne jego części składowe są regulowane częstokroć w odmienny sposób w poszczególnych państwach członkowskich. Przy czym różnice te niejednokrotnie mają bardzo poważny i daleko sięgający charakter. Zjawisko to zasługuje na – jak się wydaje – negatywną ocenę. Utrudnia ono bowiem wypracowanie jednolitego modelu regulacji rynku kolejowego w Unii Europejskiej, co z kolei – z uwagi

⁵ Dz.Urz. UE L 195, s. 15.

⁶ Dz.Urz. UE L 315, s. 51, ze zm.

⁷ Dz.Urz. UE L 343, s. 32, ze zm.

⁸ Dz.Urz. UE L 138, s. 44, ze zm.

⁹ Dz.Urz. UE L 138, s. 102, ze zm.

na występujące ryzyko polityczne – ma negatywny wpływ na decyzje gospodarcze podejmowane tak przez przewoźników kolejowych, jak i przez zarządców infrastruktury. Te ostatnie instytucje zainteresowane są bowiem prowadzeniem swojej działalności w otoczeniu regulacyjnym charakteryzującym się łatwym do zarządzania poziomem ryzyka politycznego i prawnego. Wskazać przy tym należy, iż powyższe zjawisko zostało ograniczone poprzez coraz częstsą regulację europejskiego, jednolitego rynku kolejowego za pomocą rozporządzeń unijnych, które obowiązują w całości i których przepisy podlegają bezpośredniemu stosowaniu we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wskazać przy tym należy, że rozporządzenie unijne może zawierać klauzule zobowiązujące państwa członkowskie do podjęcia działań implementacyjnych (wydania odpowiednich aktów normatywnych), jednakże państwa członkowskie nie mogą – chyba że co innego stanowi rozporządzenie – podejmować działań na rzecz wykonania rozporządzenia, których przedmiotem byłyby zmiana znaczenia lub uzupełnienie jego przepisów¹⁰, co sprzyja ujednocnieniu regulacji rynku kolejowego w obrębie Unii Europejskiej.

10. Celowe jest także zwrócenie uwagi na niejednokrotnie mało precyzyjny charakter samych postanowień aktów prawa unijnego, jak też – w rezultacie – aktów porządku krajowego stanowiących implementację rzeczonych aktów do porządku krajowego, skutkujący poważnymi problemami na etapie stosowania tych regulacji i poszukiwania rozwiązań problemów narosłych w praktyce funkcjonowania rynku kolejowego (przykładowo istnieją poważne rozbieżności co do ustalenia składników rekompensaty przy umowie o świadczenie usług publicznych; por. szerzej komentarz do art. 28p).
11. W naszej ocenie najbardziej właściwą metodą (techniką) transpozycji wyżej powołanych dyrektyw do krajowego porządku normatywnego powinno być wykorzystanie przez prawodawcę krajowego meto-

¹⁰ Wyrok NSA z 8.01.2015 r., II GSK 915/13, LEX nr 1769768; wyrok ETS z 10.10.1973 r., 34/73, Fratelli Variola S.p.A. przeciwko Amministrazione italiana delle Finanze, EU:C:1973:101; wyrok ETS z 18.02.1970 r., 40/69, Firma Paul G. Bollmann przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Oberbelbe, EU:C:1970:12.

W komentarzu w sposób szczegółowy i praktyczny omówiono przepisy ustawy o transporcie kolejowym. Zwrócono uwagę na zasady korzystania, zarządzania i utrzymania infrastruktury kolejowej. Przybliżono zasady prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, warunki techniczne eksploatacji pojazdów kolejowych, szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym – w tym warunki lokalizacji i nabywania nieruchomości na ten cel. Wskazano też zasady ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym.

W najnowszym wydaniu uwzględnione zostały liczne zmiany, w tym dotyczące wprowadzenia:

- zezwolenia na wprowadzenie pojazdu do obrotu w miejsce dotychczasowego zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego;
- jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa w miejsce dotychczasowych certyfikatów bezpieczeństwa;
- obowiązku współpracy Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z innymi krajowymi organami ds. bezpieczeństwa oraz z Agencją Kolejową Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa, interoperacyjności i nadzoru;
- nowych definicji, np. obszaru użytkowania pojazdu, punktu kompleksowej obsługi, rodzaju działalności, zakresu działalności oraz obszaru działalności,

a także rozszerzenia katalogu zadań Prezesa UTK, m.in. o konsultowanie kierunków rozwoju ze wszystkimi podmiotami i zainteresowanymi stronami, w tym z zarządcami, przewoźnikami kolejowymi, producentami, dostawcami usług utrzymania oraz przedstawicielami personelu i użytkowników.

Autorami publikacji są zarówno przedstawiciele świata nauki z Uniwersytetów Warszawskiego i Wrocławskiego, oraz adwokaci z bogatym doświadczeniem zawodowym, jak i pracownicy Urzędu Transportu Kolejowego, którzy uczestniczyli w pracach nad tworzeniem ustawy o transporcie kolejowym oraz biorą aktywny udział w procesie jej praktycznego stosowania i wykładni.

Komentarz jest przeznaczony dla menedżerów, specjalistów i przedstawicieli zawodów prawniczych związanych z sektorem kolejowym. Zainteresuje również pracowników administracji i teoretyków prawa administracyjnego.



9 788382 862218 W02P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ISBN 978-83-8286-221-8

9 788382 862218

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 299 Zł (W TYM 5% VAT)