

Działania regulacyjne Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w latach 2011–2014

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Decyzje dotyczące regulacji rynku i stwierdzające naruszenia przepisów z zakresu kolejnictwa
- III. Nadzór nad zawieraniem umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej
- IV. Otwarty dostęp
- V. Opiniowanie projektów umów o świadczenie usług publicznych i planów transportowych
- VI. Decyzje stawkowe
- VII. Licencjonowanie transportu kolejowego
- VIII. Ochrona praw pasażerów
- IX. Zakończenie

I. Wstęp

Od 2011 r., w ślad za wprowadzaniem regulacjami UE, nastąpiły zmiany przepisów, przede wszystkim ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹ (dalej: utk), które skutkowały wyposażeniem Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) w kompetencje umożliwiające mu prorynkowe wypełnianie obowiązków regulatora transportu kolejowego i wzmocniły jego pozycję w tym obszarze. Nastąpiło to poprzez wprowadzenie nowych uprawnień koncentrujących się w głównej mierze na objęciu przez niego szerszym nadzorem procesu zawierania przez przewoźników kolejowych z zarządcą infrastruktury kolejowej umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej. Zmiana ustawy wprowadziła także szerszą kontrolę rynku przewozu osób w zakresie świadczenia usług publicznych. Przejawia się to w opiniowaniu przez Prezesa UTK umów o świadczenie usług publicznych i planów transportowych opracowywanych przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego oraz kontrolą przewozów komercyjnych, realizowaną w ramach wydawania decyzji w sprawie przyznania otwartego dostępu do infrastruktury kolejowej.

W okresie będącym przedmiotem niniejszego opracowania nastąpiła też zmiana podejścia Prezesa UTK do realizowanych przez niego ustawowych zadań. Naczelną zasadą stała się absolutna transparentność działań podejmowanych przez Prezesa UTK. Ważnym elementem funkcjonowania regulatora stał się również efekt edukacyjny w odniesieniu do podmiotów rynku kolejowego i pasażerów w zakresie przysługujących im praw. Jednocześnie Prezes UTK zintensyfikował działania nadzorcze nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym.

* Prezes Urzędu Transportu Kolejowego; e-mail: prezes@utk.gov.pl

¹ Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.).

Brał także czynny udział w działaniach legislacyjnych, prowadzonych zgodnie z prawem UE przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Komisję Europejską przy współdziałaniu regulatorów rynku kolejowego z innych państw UE.

Na uwagę zasługuje, że w omawianym okresie, w oparciu o art. 13 ust. 6 utk., zostało wydanych wiele decyzji stwierdzających naruszenie przez podmioty funkcjonujące na rynku transportu kolejowego przepisów z zakresu kolejnictwa. Rozstrzygnięcia zawarte w decyzjach administracyjnych, wydawane opinie, a także stanowiska Prezesa UTK znajdujące się w uzasadnieniach, przyczyniały się do niwelowania wielu niekorzystnych dla rynku zjawisk.

Na podkreślenie zasługuje także fakt zintensyfikowania współpracy Prezesa UTK z organami i organizacjami międzynarodowymi, funkcjonującymi w ramach UE i poza nią. Ważnym przykładem może być m.in. podpisanie w 2012 r. przez Prezesa UTK porozumienia w sprawie przystąpienia urzędu do Grupy Niezależnych Regulatorów Rynku Kolejowego (IRG RAIL), która służy jako niezależne forum wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy zainteresowanymi stronami. Jest to tym bardziej istotne, że działania podejmowane przez IRG RAIL przyczyniają się do spójnego wprowadzania wymagań regulacyjnych w Europie, rozwijania i promowania dobrych praktyk dotyczących regulacji rynku kolejowego, a w konsekwencji budowania konkurencyjnego, europejskiego rynku kolejowego.

II. Decyzje dotyczące regulacji rynku i stwierdzające naruszenia przepisów z zakresu kolejnictwa

Prezesowi UTK w art. 13 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 utk zostały przyznane kompetencje do sprawowania nadzoru nad zapewnieniem niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej, nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności dotyczących rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat, a także nad poprawnością ustalania przez zarządcę infrastruktury opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej i opłat za świadczenie usług dodatkowych. W celu realizacji tych uprawnień Prezes UTK może prowadzić postępowania nadzorcze, w których badane jest przestrzeganie przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa (art. 13 ust. 4 utk). Jeśli w wyniku kontroli Prezes UTK stwierdzi naruszenie przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.

Do Prezesa UTK wpływa coraz więcej pism, skarg i wniosków przewoźników kolejowych oraz organizacji społecznych, co może świadczyć o większej świadomości obowiązujących przepisów i ciągle rosnącym zaufaniu do organu administracji publicznej, jakim jest Prezes UTK. Każdy taki sygnał jest przedmiotem dogłębnej analizy i stanowi ważną informację, dzięki której możliwe jest zbadanie czy zaistniała sytuacja nie wymaga ingerencji Prezesa UTK w celu zapobieżenia lub usunięcia skutków niekorzystnych dla podmiotów rynku kolejowego.

Do rozpatrzenia skarg i wniosków przewoźników kolejowych zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego². Prezes UTK w ramach przysługujących mu kompetencji prowadzi właściwe postępowanie administracyjne na wniosek lub z urzędu.

Skutkiem decyzji kończących „postępowania regulacyjne”, wydanych w omawianym okresie, było wprowadzenie przez zarządcę infrastruktury kolejowej PKP PLK S.A., w opracowywanym

² Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

przez niego regulaminie, informacji o metodzie ustalania opłat. Zamieszczenie tych informacji było ważne dla przewoźników, którzy w ocenie Prezesa UTK powinni mieć możliwość otrzymania wiedzy, w jaki sposób ustalane są ponoszone przez nich opłaty. Ponadto, wskutek zastrzeżeń Prezesa UTK zawartych w decyzjach zarządca zmienił metodologię ustalania stawek opłat podstawowych za dostęp do infrastruktury kolejowej, a także zaktualizował i obniżył kategorie dla niektórych odcinków linii kolejowych. Dzięki decyzjom Prezesa UTK wprowadzona została także zmiana zapisów regulaminu dotycząca konsultacji z przewoźnikami nie tylko treści samego regulaminu, lecz także zmian wprowadzanych do niego, o których przewoźnicy byli dotychczas informowani po fakcie. Dzięki temu przewoźnicy mogą obecnie wypowiadać się na temat propozycji zmian w regulaminie przed ich wejściem w życie. Jest to szczególnie ważne ze względu na zmiany wprowadzające nowe obowiązki dla przewoźników kolejowych oraz ograniczenia ich praw w stosunku do pierwotnej wersji regulaminu. Jednocześnie Prezes UTK wskazał, że zmiany w regulaminie nie mogą być wprowadzane z dnia na dzień, lecz z większym wyprzedzeniem, umożliwiającym przewoźnikom zapoznanie się z nimi. Zostało to potwierdzone przez zarządcę odpowiednimi zapisami w regulaminie. Poza tym na skutek stwierdzenia nieprawidłowości przez Prezesa UTK w decyzjach regulacyjnych, zarządca wprowadził do regulaminu i instrukcji informacje o zasadach opracowywania i obowiązywania zastępczych rozkładów jazdy, wprowadzanych na skutek prac remontowo-modernizacyjnych. Istotne dla prokonkurencyjnych zmian na rynku transportu kolejowego było doprowadzenie w wyniku działań Prezesa UTK do zmiany przez zarządcę regulaminu, w zakresie składania wniosków o przydzielenie tras pociągów zarówno w rocznym, jak i w indywidualnym rozkładzie jazdy, w szczególności dla przewoźników rozpoczynających działalność przewozową w trakcie obowiązującego rozkładu jazdy. Również istotne było umożliwienie zmiany masy brutto pociągu w stosunku do złożonych wcześniej wniosków, co usprawnia prowadzenie działalności przewoźnikom i umożliwia szybką reakcję na potrzeby przewozowe.

Na podkreślenie zasługują również działania Prezesa UTK wobec spółek Grupy PKP CARGO Logistics. Wydanie decyzji w stosunku do przewoźnika kolejowego pełniącego jednocześnie funkcję zarządcy infrastruktury kolejowej, znacznie przyspieszyło wyzbywanie się przez ten podmiot infrastruktury kolejowej będącej w jego zarządzie. Pełnienie funkcji zarządcy infrastruktury przy jednoczesnym wykonywaniu na niej przewozów kolejowych wzbudzało uzasadnione wątpliwości, co do możliwości zapewnienia innym przewoźnikom kolejowym korzystającym lub pragnącym korzystać z tej infrastruktury równego i niedyskryminującego dostępu. Problem ten od wielu lat był bolączką rynku kolejowego transportu towarowego. Decyzja wydana przez Prezesa UTK przyczyniła się do jego szybszego i pozytywnego rozwiązania. Ma to duże znaczenie, zwłaszcza w przypadku uzyskania dostępu do kluczowej infrastruktury kolejowej na wschodniej granicy Polski.

Jednocześnie należy podkreślić, że działania Prezesa UTK w obszarze regulacji rynku kolejowego nie koncentrowały się wyłącznie na prowadzeniu postępowań administracyjnych, kończących się wydawaniem decyzji stwierdzających naruszenia przepisów z zakresu kolejnictwa. Prezes UTK dodatkowo w drodze wystąpień do podmiotów z sektora transportu kolejowego, spotkań oraz informacji zamieszczanych na stronach internetowych UTK starał się rozwiązywać zgłaszane przez te podmioty problemy, reagować na zaobserwowane nieprawidłowości, przedstawiać swoją

wykładnię przepisów mogących w praktyce budzić wiele wątpliwości. Dotyczyły one zwłaszcza obowiązków i uprawnień zarządcy infrastruktury kolejowej.

III. Nadzór nad zawieraniem umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej

Przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z przydzielonych mu w rozkładzie jazdy tras pociągów na podstawie zawartej z zarządcą infrastruktury umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej. Wobec quasi-monopolistycznej pozycji największego zarządcy infrastruktury kolejowej w Polsce, jakim jest PKP PLK S.A., pozycja przewoźnika kolejowego w negocjacjach takiej umowy jest słaba i do czasu zmian wprowadzonych w ustawie o transporcie kolejowym musiał się on godzić na niekorzystne dla siebie zapisy. Obecnie, dzięki nadanym Prezesowi UTK kompetencjom, może on ingerować w ten proces, mając na celu doprowadzenie ostatecznie do sytuacji, w której zapisy umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej będą możliwie najkorzystniejsze dla rynku przewozów kolejowych i jego rozwoju. Wzmocnienie pozycji przewoźnika kolejowego w negocjacjach takiej umowy, to nie tyle bezpośrednio obrona jego interesów. Oznacza to stanie na straży interesów beneficjentów świadczonych przez niego usług.

Działania regulacyjne Prezesa UTK w tym obszarze obejmują wiele ważnych, choć nie- rzadko bardzo szczegółowych rozstrzygnięć. Na szczególną uwagę zasługują jednak te, które mają podstawowe znaczenie dla jak najsprawniejszego funkcjonowania kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych. Na pierwszym miejscu należy wymienić tutaj działania mające doprowadzić do sytuacji, w której umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej są zawierane przed wejściem w życie rocznego rozkładu jazdy. W tym celu Prezes UTK wykorzystuje uprawnienie do nadzoru nad procesem ich negocjowania, w tym prawo do wyznaczenia terminu ich zakończenia. Niezmiernie ważnym narzędziem w tym zakresie jest kompetencja do wydania decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej w przypadku, gdyby umowa taka nie została zawarta na czas. Rozstrzygnięcia sądów potwierdziły prawo Prezesa UTK do uregulowania taką decyzją także kwestii, które nie były przedmiotem sporu pomiędzy stronami. Istotnym elementem jest także wprowadzanie do decyzji zastępujących umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, a w ślad za tym zawieranych później samych umów, nowych zapisów mających zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku transportu kolejowego oraz równoprawne traktowanie przez zarządcę wszystkich przewoźników kolejowych. Jednym z ważniejszych uregulowań było w tym obszarze uznanie przez Prezesa UTK, że regulamin przydzielania tras pociągów i korzystania z nich przez przewoźników kolejowych wydawany przez zarządcę infrastruktury, stanowi wzorzec umowy w rozumieniu art. 384–385 kodeksu cywilnego³.

Kamieniem milowym w prorynkowym regulowaniu transportu kolejowego w Polsce było uznanie, że przewoźnikom kolejowym należą się rekompensaty w związku z utrudnieniami występującymi na sieci kolejowej, spowodowanymi znaczną skalą prac remontowo-modernizacyjnych. W ramach systemu rekompensat wprowadzone zostały m.in. rekompensaty za odwołanie przez zarządcę pociągów, zmodyfikowano zasady naliczania opłat za przewozy realizowane trasą okrężną oraz finansowania przez zarządcę komunikacji zastępczej. Na uwagę zasługuje stanowisko Prezesa UTK, że system rozliczeń z tytułu nienależytej realizacji rozkładu jazdy pociągów (opóźnień

³ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

pociągów) powinien być obligatoryjny, wobec czego od rozkładu jazdy pociągów 2012/2013 do systemu dołączyli prawie wszyscy przewoźnicy towarowi. Zatem w przypadku opóźnień pociągów, zarządca lub przewoźnik winny opóźnienia obciążany jest karami. Wcześniej obowiązywał system dobrowolny. Jednocześnie Prezes UTK, na podstawie informacji zebranych od przewoźników kolejowych, obliczył i wprowadził jednakową dla wszystkich przewoźników stawkę kary w wysokości 6 zł za minutę opóźnienia. Dodatkowo w decyzjach zastępujących umowy wprowadzone zostały zapisy o możliwości dochodzenia przez strony prawa do odszkodowania – w granicach określonych w art. 361 § 2 k.c. – przewyższającego wysokość zastrzeżonych kar za nienależytą realizację rozkładu jazdy pociągów, m.in. z uwagi na możliwość roszczeń pasażerów do odszkodowania z tytułu znacznego opóźnienia pociągu (w tym na podstawie zapisów rozporządzenia 1371/2007⁴).

Ważnym zagadnieniem, z punktu widzenia ochrony interesów przewoźników kolejowych i zapewnienia odpowiedniej jakości obsługi pasażerów, było w decyzjach zastępujących umowy nałożenie na zarządcę obowiązku opracowania i wdrożenia standardów utrzymania międzytorzy i peronów, jak również rozszerzenie katalogu kar za utrzymanie czystości i porządku na peronach oraz międzytorzach oraz za nieprawidłowości związane z wygłaszaniem i wyświetlaniem komunikatów dotyczących rozkładu jazdy pociągów. Ponadto zarządca został zobowiązany do uzupełnienia załącznika nr 5 do Regulaminu (dotyczącego harmonogramu zamknięć torowych planowanych do wykonania w danym rozkładzie jazdy) w zakresie określenia wpływu planowanych zamknięć torowych na korzystanie z infrastruktury kolejowej. Miało to na celu podanie szczegółowych informacji o planach inwestycyjnych, co jest niezbędne dla planowania działalności przez przewoźników. Dodatkowo zarządca został zobowiązany do przekazywania przewoźnikowi jednego, prawidłowo przygotowanego zastępczego rozkładu jazdy dla każdego pociągu, a nie jak wcześniej w częściach.

Ważnym uregulowaniem w decyzjach zastępujących umowy było też zobowiązanie zarządcy infrastruktury do aktualizacji w trakcie obowiązywania rozkładu jazdy kategorii odcinków kolejowych w przypadku obniżenia dopuszczalnej prędkości technicznej. Dzięki podjętym działaniom, zarządca wprowadził zapisy w projektach umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej na rozkład jazdy 2014/2015 o aktualizacji kategorii w terminach rozpoczęcia obowiązywania zmienionej organizacji ruchu.

Jednym z istotnych elementów świadczących o pozytywnej zmianie wizerunku organu, jakim jest Prezes UTK, jest fakt, że strony decyzji zastępujących umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej zaczęły szeroko korzystać z przysługującego im prawa do wniesienia do SOKiK odwołania od skierowanych do nich decyzji Prezesa UTK. Zarządca infrastruktury kolejowej zaskarżył wszystkie wydane dotychczas przez Prezesa UTK decyzje zastępujące umowę (24 decyzje). Natomiast przewoźnicy kolejowi wnieśli łącznie 12 odwołań od decyzji, których byli adresatami. Na podkreślenie zasługuje fakt, że we wszystkich sprawach dotyczących odwołań zarządcy infrastruktury od decyzji Prezesa UTK zastępujących umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, które zostały do tej pory rozstrzygnięte przez SOKiK oraz SA w Warszawie, Sądy te poparły prawidłowość i zgodność z przepisami prawa regulacji zawartych w decyzjach Prezesa UTK.

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE 2007 L 315/14).

IV. Otwarty dostęp

W 2011 r. weszły w życie przepisy ustawy o transporcie kolejowym, wprowadzające do polskiego systemu prawnego tzw. otwarty dostęp. Jest on sposobem regulacji dostępu do infrastruktury kolejowej przewoźników świadczących usługi transportu osób, które nie są przewozami o charakterze użyteczności publicznej. Decyzję w sprawie przyznania otwartego dostępu wydaje Prezes UTK na wniosek przewoźnika kolejowego. Art. 78 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym⁵ (dalej: uoptz) wprowadził do 31 grudnia 2016 r. okres przejściowy, w którym przewoźnicy prowadzący działalność regularnego przewozu osób mogą ją nadal wykonywać na podstawie posiadanych uprawnień. Pomimo że okres przejściowy zwalnia przewoźników kolejowych z obowiązku uzyskania decyzji Prezesa UTK o przyznaniu otwartego dostępu do końca 2016 r., do tej pory wpłynęło już kilkanaście wniosków o jej wydanie. Część z nich została wycofana przez wnioskodawców, a na część Prezes UTK wydał pierwsze decyzje w sprawie przyznania otwartego dostępu, obejmujące przewozy kolejowe osób na kilku liniach komunikacyjnych.

Po przeanalizowaniu obowiązujących przepisów Prezes UTK opracował sposób procedowania wniosków o przyznanie otwartego dostępu. Obejmuje on zakres i metodę prowadzenia analizy, o której mowa w przepisach utk, zagadnienia dotyczące sposobu, w jaki powinny być przedstawione informacje we wniosku, sposób gromadzenia materiału dowodowego, w tym informacji od stron umów o świadczenie usług publicznych. Ponadto odbyły się spotkania z organizatorami publicznego transportu zbiorowego oraz przewoźnikami kolejowymi, w trakcie których przedstawiono stanowisko Prezesa UTK dotyczące sposobu procedowania wniosków oraz znaczenie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu w procesie alokacji przepustowości infrastruktury kolejowej.

Pomimo, że okres przejściowy zwalnia przewoźników kolejowych z obowiązku uzyskania decyzji Prezesa UTK o przyznaniu otwartego dostępu do końca 2016 r., do tej pory wpłynęło już kilkanaście wniosków o jej wydanie. Część z nich została wycofana przez wnioskodawców. W pozostałych przypadkach Prezes UTK wydał decyzje przyznające otwarty dostęp na 7 tras (linii komunikacyjnych) zgodnie z wnioskami.

V. Opiniowanie projektów umów o świadczenie usług publicznych i planów transportowych

W ramach nadzoru nad funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego, Prezes UTK realizuje obowiązki związane z opiniowaniem projektów planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (dalej: planów transportowych) oraz projektów umów o świadczenie usług publicznych. Na podstawie art. 28 pa utk Prezes UTK zaopiniował dotychczas projekt planu transportowego opracowany przez ministra właściwego do spraw transportu oraz trzynaście projektów opracowanych przez samorządy wojewódzkie. Rozpoczęcie procesu opiniowania projektów wojewódzkich planów transportowych było uzależnione od ich przekazywania przez właściwych organizatorów. W przekazywanych projektach planów transportowych Prezes UTK zwracał szczególną uwagę na ich poprawność pod kątem przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego⁶. Analizowana była

⁵ Ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r., nr 5, poz. 13 ze zm.).

⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25.05.2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 117, poz. 684).

również zgodność z dokumentami planistycznymi i strategicznymi, w tym z planami zagospodarowania przestrzennego oraz z krajowym planem transportowym. Wydawane przez Prezesa UTK opinie zawierały ocenę adekwatności proponowanych zapisów do wybranych definicji z dziedziny publicznego transportu kolejowego, a także ocenę zgodności postanowień projektów z przepisami w zakresie funkcjonowania informacji pasażerskiej oraz dostosowywania systemu transportowego do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonej zdolności do poruszania się. Prezes UTK zwracał również uwagę czy forma zapisów zawartych w przekazywanych projektach planów transportowych ma charakter normy prawnej (zgodnie z art. 9 ust. 3 uptz uchwalony plan transportowy stanowi akt prawa miejscowego), umożliwiającej w przyszłości jednoznaczną ich interpretację przy zawieraniu umów o świadczenie usług publicznych. Uchwalone przez odpowiednie organy plany transportowe, zgodnie z art. 28p utk, stają się podstawą do zawierania umów o świadczenie usług publicznych. Wykonując obowiązki wynikające z art. 28pb utk, Prezes UTK zaopiniował dotychczas łącznie dwanaście projektów umów przekazanych przez sześć województw. Mankamentem tych dokumentów była ich robocza forma, niejednokrotnie uniemożliwiająca jednoznaczne rozstrzygnięcie w sprawie spójności z planami transportowymi. Prezes UTK zwracał więc uwagę na potrzebę stosowania w projektach umów takich zapisów, które już na początkowym etapie postępowania o udzielenie zamówienia będą gwarantowały ich zgodność z planami transportowymi oraz z wymogami zawartymi w art. 25 ust. 3 utk.

Prezes UTK w ramach monitorowania rynku i korzystając z obowiązku przekazywania mu przez organizatorów publicznego transportu kolejowego zawartych umów o świadczenie usług publicznych, rozpoczął ich analizowanie pod względem zgodności z obowiązującym prawem miejscowym dotyczącym funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Wspomnieć należy również, że Prezes UTK dokonuje analizy postanowień w nich zawartych. Analiza ta wykonywana jest zwłaszcza pod kątem ustalenia wpływu działalności określonej we wniosku o wydanie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu, na usługi świadczone na podstawie tych umów. Jest to niezbędne przed wydaniem decyzji w sprawie otwartego dostępu do infrastruktury kolejowej.

VI. Decyzje stawkowe

Do ustawowych zadań Prezesa UTK w dziedzinie regulacji transportu kolejowego, określonych w utk, należy m.in. zatwierdzanie i koordynowanie opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej i przyznaných tras pociągów pod względem zgodności z zasadami ich ustalania, a także nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat za świadczenie usług dodatkowych.

W trakcie postępowań administracyjnych dotyczących przedłożonych przez zarządców wniosków o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłat, Prezes UTK analizował zawarte w nich informacje pod względem zgodności z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi, zasadność przyjętych do kalkulacji wielkości planowanych kosztów oraz pracy eksploatacyjnej. Po raz pierwszy Prezes UTK skorzystał w toku prowadzonego postępowania z narzędzia, jakim jest zasięgnięcie opinii biegłego. Dotyczyło to analizy zasadności przyjętego przez zarządcę infrastruktury wzrostu stawek jednostkowych za dostęp do infrastruktury kolejowej. Przeanalizowana została także opracowana i zastosowana przez zarządców metodyka kalkulacji stawek, w tym metody alokacji kosztów na poszczególne kategorie linii kolejowych i przedziały mas brutto.

W lipcu 2011 r. Prezes UTK powołał zespół ds. stawek jednostkowych opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej. Jego zadaniem było opracowanie, przy zachowaniu transparentności działań i pełnej współpracy ze wszystkimi podmiotami rynku kolejowego, zasad kalkulacji stawek jednostkowych opłaty podstawowej, które ujednoliciłyby sposób kalkulacji stawek przez wszystkich zarządców. W skład zespołu weszli przedstawiciele UTK, zarządców infrastruktury oraz organizacji społecznych zrzeszających przewoźników. Podczas spotkań zaprezentowano analizy dotyczące wpływu różnych parametrów związanych z ruchem pociągów na zużycie infrastruktury kolejowej, a w konsekwencji na wysokość stawek dostępu dla różnych rodzajów pociągów. Tematem dyskusji była także metodologia kategoryzacji linii kolejowych, w tym parametry dopuszczalnej prędkości technicznej oraz średniodobowego natężenia ruchu na tych liniach oraz przyjmowane przedziały mas brutto pociągów i wielkości referencyjne stosowane do kalkulacji stawek. Efektem prac zespołu była m.in. zmiana zasad kalkulacji stawek jednostkowych opłat przez PKP PLK S.A., w tym lepsze dostosowanie struktury cennika do aktualnej sytuacji na rynku kolejowym poprzez zwiększenie liczby przedziałów masowych pociągów, urealnienie masy lokomotywy przyjmowanej do masy brutto pociągu czy urealnienie kategorii linii kolejowych, uwzględniające prowadzone na nich prace remontowe i modernizacyjne.

Efektem podjętych przez Prezesa UTK działań regulacyjnych w dziedzinie nadzoru nad prawidłowością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych było opracowanie przez PKP PLK S.A. instrukcji kalkulacji stawek jednostkowych opłat na rozkład jazdy pociągów 2014/2015, stanowiącej podstawę przygotowania projektów stawek jednostkowych opłaty podstawowej i opłat dodatkowych. Działania te miały na celu zwiększenie przewidywalności i stabilizację wysokości stawek jednostkowych opłat w dłuższym okresie.

VII. Licencjonowanie transportu kolejowego

Podczas prowadzonych przez Prezesa UTK postępowań związanych z udzielaniem licencji, dokonał on dodatkowych weryfikacji spełniania przez przewoźników kolejowych wymagań dotyczących dobrej reputacji, poprzez pozyskanie stosownych zaświadczeń z Krajowego Rejestru Karnego. Prezes UTK wydając decyzje administracyjne odniósł się także do wymaganego ustawowo terminowego przedkładania wyżej wymienionych dokumentów przez przewoźników kolejowych.

Mając na względzie podniesienie bezpieczeństwa przewozów kolejowych oraz zapewnienie prawidłowego funkcjonowania i rozwój rynku kolejowego Prezes UTK, po konsultacjach z przedstawicielami rynku kolejowego, podjął działania w kierunku opracowania modelu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (OC) działalności przewoźnika kolejowego, wymaganego ustawą o transporcie kolejowym, obejmującego w szczególności zakres podstawowy ubezpieczenia, minimalną docelową sumę gwarancyjną ubezpieczenia OC, okres przejściowy, wyłączenia, sublimity i franszyzę redukcyjną.

VIII. Ochrona praw pasażerów

Prezes UTK, realizując zadania wynikające z ustawy o transporcie kolejowym w obszarze nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów, kształtuje rynek pasażerskich przewozów kolejowych i istniejące na nim warunki. Należy zauważyć, że zakres ustawowych kompetencji

Prezesa UTK obejmuje wydawanie kilku rodzajów decyzji administracyjnych, tj.: stwierdzających stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, stwierdzających naruszenie przepisów rozporządzenia 1371/2007, nakładających kary pieniężne na przewoźników i zarządców infrastruktury z tytułu ww. naruszeń oraz nakładających kary za niewykonanie tych decyzji. Interwencje Prezesa UTK w ww. formach mają charakter regulacyjny, ponieważ w sytuacji naruszenia przepisów nakazuje on przewoźnikom kolejowym i zarządcom infrastruktury ich usunięcie. W przypadku stwierdzenia stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów oraz naruszenia przepisów rozporządzenia 1371/2007 w sprawach indywidualnych, Prezesowi UTK przysługuje również prawo do określenia terminu usunięcia nieprawidłowości.

W szczególności należy podkreślić, że zasadniczym celem postępowań związanych z ochroną praw pasażerów jest zapobieganie naruszeniom obowiązujących regulacji, których w przyszłości mogliby się dopuszczać przewoźnicy kolejowi lub zarządcy infrastruktury. Spośród najważniejszych decyzji wydanych przez Prezesa UTK w ostatnich latach, które dotyczyły interesów pasażerów, należy wymienić m.in.: decyzję stwierdzającą nieprawidłowości w działaniu Systemu Dynamicznej Informacji Pasażerskiej na stacjach Warszawa Wschodnia, Warszawa Zachodnia, Warszawa Stadion i Kraków Główny, decyzje stwierdzające naruszenia w zakresie informowania o warunkach najniższych opłat za przewóz oraz o odwołaniu pociągów, decyzje stwierdzające stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów poprzez niezapewnienie podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, wygody, higieny oraz należytej obsługi w wyprawianych pociągach oraz decyzje stwierdzające naruszenia funkcjonowania systemu sprzedaży miejsc, w tym wystawiania tzw. miejscówek zerowych. Łącznie od 2011 r. do chwili obecnej Prezes UTK nałożył na podmioty kolejowe kary pieniężne w kwocie 3 839 711,37 zł. Świadczy to o olbrzymim znaczeniu tego zagadnienia w obszarze funkcjonowania regulatora.

Jednym z celów działań inicjowanych przez Prezesa UTK jest ciągle podnoszenie świadomości dotyczącej praw przysługujących pasażerom. O pozytywnym efekcie podejmowanych kroków świadczą wpływające do urzędu skargi i sygnały z rynku dotyczące zaobserwowanych nieprawidłowości. Prezes UTK przywiązuje do tego zagadnienia dużą wagę i reaguje m.in. na skargi zgłaszane przez podróżnych oraz sygnalizuje bieżące problemy wynikające z działań kontrolno-nadzorczych prowadzonych przez pracowników urzędu. Taka forma dialogu z podmiotami rynku kolejowego pozwala stosunkowo szybko rozwiązywać problemy. Ponadto Prezes UTK w działaniach regulacyjnych oraz dotyczących ochrony praw pasażerów utrzymuje kontakty ze swoimi odpowiednikami – organami właściwymi ds. ochrony praw pasażerów w innych państwach członkowskich UE. Przedstawiciele Prezesa UTK biorą również udział w cyklicznych spotkaniach tych podmiotów jako członkowie grupy roboczej ds. ochrony praw pasażerów, działającej przy Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu Komisji Europejskiej.

IX. Zakończenie

Obecnie stajemy w obliczu zmieniających się przepisów UE i wdrażania już wprowadzonych nowych regulacji. Oprócz dostosowywania regulacji krajowych, w życie wchodzi rozporządzenia UE obowiązujące bezpośrednio w krajach członkowskich. Kierunki zachodzących zmian wytyczyła

także dyrektywa 2012/34/UE⁷, której celem jest doprowadzenie do stworzenia ujednoliconego systemu transportu kolejowego ramach UE.

Istotnym elementem planów działania Prezesa UTK na najbliższe lata jest zintensyfikowanie aktywności urzędu na arenie międzynarodowej. W związku z tym, że na spotkaniu plenarnym IRG-Rail w Luksemburgu 19 listopada 2014 r. Prezes UTK został wybrany na Wiceprzewodniczącego tej Grupy w 2015 r. oraz na jej Przewodniczącego w 2016 r., urząd będzie szczególnie aktywnie zaangażowany w unijny proces legislacyjny poprzez bliską współpracę z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim.

Kontynuacja dotychczasowego sposobu działania oraz ciągle i aktywne uczestniczenie Polski w ujednoceniu i rozwoju wspólnego rynku transportu kolejowego w Europie, powinny doprowadzić do powstania sprawnego, efektywnego i dobrze ocenianego nowoczesnego rynku usług kolejowych i zbudować silną pozycję naszego kraju w UE.

⁷ Dyrektywa 2012/34/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE 2011 L 343/32).