

Mikołaj Goss*

K A R

Charakter prawny zadań i kompetencji Prezesa UTK w obszarze interoperacyjności europejskiej sieci kolejowej ze szczególnym uwzględnieniem zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego zgodnego z TSI

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Prezes UTK jako krajowy organ ds. regulacji transportu kolejowego
- III. Nadzór regulacyjny Prezesa UTK. Geneza, cel i charakter prawny
- IV. Zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego zgodnego z TSI jako instrument realizacji zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji transportu kolejowego
- V. Podsumowanie

Streszczenie

Artykuł zawiera analizę naukową charakteru prawnego zadań i kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w dziedzinie interoperacyjności systemu kolei ze szczególnym uwzględnieniem zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdów kolejowych zgodnych z TSI. W ramach artykułu zaprezentowano stanowisko doktryny prawa administracyjnego w odniesieniu do zagadnienia funkcji regulacyjnej państwa oraz pozycji prawnej i charakterystycznych form działania organów regulacyjnych. Autor zaproponował uzupełnienie dominującego w doktrynie podejścia o wyróżnienie specyfiki nadzoru sprawowanego nad danym sektorem przez organ regulacyjny. Autor przedstawił cechy wyróżniające ten nadzór na tle typowego nadzoru materialnego, stosowanego przez organy administracji w ramach wykonywania reglamentacyjnej funkcji państwa. Charakterystyka nadzoru sprawowanego przez regulatorów pozwala, zdaniem autora, na wyraźne odróżnienie tej instytucji prawnej od nadzoru materialnego i określenie go mianem „nadzoru regulacyjnego”. W ramach artykułu autor dokonał analizy charakteru prawnego zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdów kolejowych zgodnych z TSI i przyporządkował ten akt administracyjny do grupy instrumentów regulacyjnych stosowanych przez Prezesa UTK, który jedynie obocznie realizuje cele z zakresu bezpieczeństwa na kolei.

Słowa kluczowe: Prezes UTK; tabor; pojazdy kolejowe; interoperacyjność systemu kolei; zezwolenie na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego; funkcja regulacyjna; regulator; organ regulacyjny; uznanie administracyjne; techniczne specyfikacje interoperacyjności; TSI; sektor kolejowy; nadzór materialny; nadzór regulacyjny; rynek; konkurencja.

JEL: K

* Doktor prawa i partner w kancelarii prawnej Góralski & Goss Legal. Jego specjalizacją są w szczególności problemy związane z sektorami kolejowymi, górniczymi i budowlanymi; e-mail: kancelaria@gglegal.pl

I. Wstęp

Proces administrowania realizowany jest w wyniku wykonywania przez organy administracji publicznej swoich rozlicznych zadań i kompetencji. Skuteczność procesu administrowania powiązana jest z przyjętą przez ustawodawcę ogólnosystemową koncepcją organu administracji. Według dominującego dotychczas ujęcia organizacyjno-przedmiotowego, organem administracji jest podmiot wyodrębniony organizacyjnie w ramach struktury aparatu państwowego, wyposażony we własne kompetencje oraz posiadający możliwość stosowania środków władczych (por. Stahl, 2011, s. 62). Dostrzec można, że to tradycyjne podejście traci swą przydatność dla opisywania nowoczesnych sposobów ingerowania w wolny rynek przez podmioty administrujące. Aparat administracyjny uległ na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat silnym przeobrażeniom, tak w wyniku wpływu czynników wewnętrznych, w tym politycznych, jak i za sprawą uwarunkowań zewnętrznych. Do tych ostatnich należy zaliczyć postępującą internacjonalizację zadań i kompetencji szeregu organów krajowych, polegającą przede wszystkim na włączeniu je w procesy administrowania na płaszczyźnie Unii Europejskiej. W ramach zmieniającego się podejścia do mechanizmów odpowiedzialnych za realizację polityki państwa występuje widoczne poszerzenie spektrum celów, jakie stawia się organom administracji. Obok tradycyjnej odpowiedzialności za realizację interesu publicznego, skonkretyzowanego w formie rozlicznych dóbr publicznych, jak bezpieczeństwo państwa, obywateli czy ochrona środowiska, organy państwa stają się odpowiedzialne za realizację celów ponadnarodowych, jak chociażby urzeczywistnianie unijnych swobód czy dążenie do unifikacji technologicznej infrastruktury służącej do świadczenia szeregu usług publicznych. Te nowe cele przekładają się na konieczność stopniowego reformowania sfery zadań i kompetencji organów administracji. Reformy te są w dużym stopniu ukierunkowane poprzez akty prawa unijnego (zob. Szydło, 2013, s. 25). Uwarunkowania te skutkują wprowadzaniem do polskiego porządku prawnego szeregu nowych zadań i kompetencji organów administracji, które wymagają zainteresowania ze strony nauki prawa administracyjnego.

Złożoność zjawisk i stanów rzeczy, które znajdują się w sferze oddziaływania podmiotów administrujących stanowi podstawę do klasyfikowania organów administracji wedle zróżnicowanych kryteriów, poczynając od ich charakteru (np. administracja rządowa i samorządowa), poprzez obszar działania (administracja centralna i terytorialna), pozycję w ramach struktury aparatu administracyjnego (organy niższej i wyższej instancji, organy naczelne), skończywszy na rodzaju kompetencji (organ kontrolny, organ regulacyjny, organ nadzoru) (Stahl, 2011, s. 71). To ostatnie z wymienionych kryteriów klasyfikacyjnych znajdzie zastosowanie do dalszych rozważań w kontekście tematu artykułu.

Wspomniany powyżej proces ewolucji sfery zadań i kompetencji organów administracji widoczny jest w szczególności na przykładzie sektora kolejowego. Krajowy centralny organ administracji właściwy w sprawach transportu kolejowego został włączony, za sprawą oddziaływania szeregu dyrektyw, do unijnej administracji sieciowej ds. kolei¹. Ustawodawca unijny postawił przed Prezesem UTK zadania w zakresie zapewnienia interoperacyjności sieci kolejowej w Unii Europejskiej, czyniąc ten organ podmiotem wykonującym w pewnym stopniu zadania delegowane do poziomu krajowego ze szczebla unijnego. Wśród zadań i kompetencji Prezesa Urzędu

¹ Por. Lipowicz, 2009, s. 30; gdzie zamieszczono ciekawe i wciąż aktualne uwagi na temat sposobów porządkowania procesu integracji europejskiej poprzez tzw. twardą regulację.

Transportu Kolejowego znajduje się m.in. wydawanie zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji podsystemów strukturalnych zgodnych z Technicznymi Specyfikacjami Interoperacyjności (dalej: TSI).

Zagadnienie charakteru prawnego tych nowych zadań i kompetencji Prezesa UTK jest warte analizy naukowej z kilku względów.

Po pierwsze zasadnym jest zadanie pytania, jakie przesłanki decydują o przyporządkowaniu danych zadań i kompetencji konkretnego organu administracji, jako kompetencji nadzorczych lub kontrolnych, a jakie regulacyjnych, co wiąże się z przyporządkowaniem danego podmiotu administrującego do grupy klasycznych organów administracji albo do grupy organów regulacyjnych. W kontekście tego zagadnienia zweryfikowana zostanie w ramach niniejszego artykułu teza, iż wydawanie zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji podsystemów strukturalnych zgodnych z TSI stanowi wzmocnienie pozycji Prezesa UTK jako krajowego regulatora sektora kolejowego.

Dowiedzenie słuszności tej tezy powiązane musi być z analizą charakteru prawnego zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji podsystemu strukturalnego zgodnego z TSI. Analiza ta powinna zostać ograniczona do ustalenia czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, instytucja ta stanowi samodzielny instrument regulacyjny, a w jakim zakresie pełni inne, pozaregulacyjne funkcje. Zagadnienie to stanowić będzie podstawowy problem prawny poruszony w ramach niniejszego artykułu. Problem ten zostanie rozwinięty w szczególności poprzez analizę celów, jakie towarzyszyły wprowadzeniu omawianej instytucji do polskiego porządku prawnego. Cele te, niezależnie od wpływu na kierunek prac legislacyjnych, już po uchwaleniu omawianej regulacji stanowią dyrektywę oddziałującą na politykę regulacyjną Prezesa UTK, która zmierza do stworzenia określonego stanu rynku usług kolejowych w Polsce, wpisującego się w koncepcję europejskiej sieci kolejowej.

II. Prezes UTK jako krajowy organ ds. regulacji transportu kolejowego

Możliwość zakwalifikowania Prezesa UTK jako organu regulacyjnego budzi wątpliwości przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego (Wiktorowska, 2013, s. 136; Kraśniewski, 2016, s. 73 i n.), choć niezaprzeczalnie szereg zadań i kompetencji tego organu ma charakter regulacyjny, co zostanie omówione szerzej w dalszej części artykułu.

Jedną z przyczyn tych trudności kwalifikacyjnych jest fakt, że sfera zadań i kompetencji Prezesa UTK doznała zauważalnej ewolucji wraz z akcesją Polski do Unii Europejskiej, przebiegającej w kierunku uczynienia z niego krajowego regulatora sektora kolejowego, wykonującego swe zadania i kompetencje w ramach europejskiej sieci administracji. Zmiany te współwystępują z zadaniami i kompetencjami przynależnymi do pierwotnej, reglamentacyjnej oraz policyjnej funkcji tego organu. Także ustawodawca nie przyczynia się do usunięcia lub chociażby zminimalizowania tych wątpliwości, dokonując rozlicznych nowelizacji ustawy TKU na potrzeby implementacji kolejnych dyrektyw kolejowych, bez próby ukształtowania treści tego aktu prawnego w zgodzie z instrumentarium pojęciowym oraz instytucjonalnym wypracowanym w nauce prawa administracyjnego.

Ustawa TKU, już na etapie wersji pierwotnej uchwalonej w 2003 roku, definiowała Prezesa UTK jako „centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach m.in. regulacji transportu kolejowego oraz licencjonowania transportu kolejowego”. Ustawą z dnia 28 stycznia 2012 r.², która

² Dz.U. 2011.230.1372.

weszła w życie w dniu 28 stycznia 2012 r., dokonano zmiany powołanej jednostki redakcyjnej poprzez zastąpienie dotychczasowej treści bardziej rozbudowanym opisem odwołującym się do roli Prezesa UTK oraz jego pozycji ustrojowej. Otóż, w myśl powołanej ustawy nowelizującej, Prezes UTK stał się „centralnym organem administracji rządowej będącym krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego”, właściwym w sprawach określonych szczegółowo w dalszej części omawianego przepisu. Jak wynika z literalnego brzmienia przepisu art. 10 ust. 1 TKU po dokonanej zmianie, ustawodawca zdecydował się określić Prezesa UTK mianem „krajowego regulatora transportu kolejowego”. Rodzi to pytanie czy rangę regulatora Prezes UTK otrzymał w wyniku wejścia w życie omawianej ustawy nowelizującej, czy też przymiot ten przysługiwał temu organowi już wcześniej, tyle że nie zostało to wprost zadeklarowane w ustawie TKU. Wydaje się, że samo użycie przez ustawodawcę terminu „organ regulacyjny” nie stanowi argumentu przeważającego, chociażby z tego względu, iż w ramach znowelizowanego przepisu art. 10 ust. 1 TKU termin ten występuje obok zwrotu „krajowa władza bezpieczeństwa”, co implikuje wniosek, iż zamiarem ustawodawcy było zespolenie w ramach jednego centralnego organu administracji zarówno funkcji reglamentacyjnej i policyjnej, jak i funkcji regulacyjnej³. Tym samym Prezes UTK, nawet po wejściu w życie nowelizacji ze stycznia 2012 r. nie stał się, przynajmniej na gruncie wykładni literalnej omawianego przepisu, organem czysto regulacyjnym.

W doktrynie prawa administracyjnego wypracowano kilka koncepcji odnoszących się do charakterystyki organu regulacyjnego. Podejście wiodące opiera się na analizie metody działania danego organu i jego pozycji ustrojowej, w korelacji z charakterem stosunków społecznych, jakimi administruje. Zwolennicy tego podejścia wskazują, iż działanie organu regulacyjnego cechuje się uznaniowością oraz ukierunkowaniem na władcze oddziaływanie na przedsiębiorców świadczących usługi użyteczności publicznej, w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu konkurencji na danym rynku albo zniwelowania skutków istnienia monopolu (Jaroszyński i Wierzbowski, 2011, s. 306). Ta metoda oddziaływania na określony sektor gospodarki najczęściej jest skorelowana z wyposażeniem danego organu w samodzielność ustrojową⁴. W kontekście powyższego poglądu, wyrażonego przez doktrynę prawa administracyjnego, próba dokonania charakterystyki Prezesa UTK jako organu regulacyjnego może zostać podjęta na podstawie analizy prawnej niektórych z jego zadań i kompetencji w korelacji z ich celem.

Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1 TKU w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z dnia 16 listopada 2016 r.⁵ do zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji transportu kolejowego należy w szczególności nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez zarządców wszystkich aplikantów w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej oraz nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury usługowej. Te zadania

³ Co ciekawe, u podstaw działania unijnych organów regulacyjnych leży, wedle niektórych autorów, dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a nie stymulowanie rozwoju rynku konkurencyjnego. Por. Lipowicz, 2009, s. 31.

⁴ Wskazywanie na to kryterium jako cechy charakteryzującej organy regulacyjne jest wątpliwe. Pozycja ustrojowa organu regulacyjnego uzależniona jest od uwarunkowań konstytucyjnych danego państwa. W realiach Konstytucji RP organy regulacyjne nie stanowią tzw. czwartej władzy, obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Przeciwnie, ich działalność jest podporządkowana w pewnym stopniu władzy wykonawczej. Rozwiązanie odmienne funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie agencje regulacyjne usytuowane są poza strukturą administracji federalnej, stanowiąc odrębną administrację Prezydenta. Na uwagę zasługuje jednak, iż pozycja prawna Prezesa UTK ulega stopniowemu wzmocnieniu w aspekcie pozycji ustrojowej. W wyniku nowelizacji ustawy TKU dokonanej ustawą z dnia 30 grudnia 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 1923) zniesiony został nadzór nad Prezesem UTK sprawowany ministra właściwego ds. transportu oraz pozbawiono ministra wpływu na obsadzanie stanowiska Prezesa UTK oraz Wiceprezesów.

⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2016.1923 z dnia 2016.11.29).

mają na celu zapewnienie wolnej konkurencji pomiędzy przewoźnikami kolejowymi i wiążą się z nałożeniem na Prezesa UTK obowiązku zbierania i analizowania informacji dotyczących rynku przewozów kolejowych, w tym monitorowania stanu konkurencji na rynku przewozów kolejowych w kooperacji z organami regulacyjnymi innych państw członkowskich i Komisją Europejską (art. 13 ust. 3a TKU). Powyższe zadania Prezesa UTK, literalnie określone przez ustawodawcę jako przynależne do sfery „regulacji sektora kolejowego”, korespondują z charakterystyką działania typowych organów regulacyjnych, wskazywaną przez doktrynę prawa administracyjnego. W szczególności na pierwszy plan wysuwa się ukierunkowanie tych działań na zapewnienie konkurencji w ramach sektora kolejowego.

W obrębie przepisu art. 13 TKU, w ust. 3 ustawodawca zamieścił także wykaz zadań Prezesa UTK z zakresu „spójności systemu kolei”. Taki sposób pogrupowania zadań i kompetencji Prezesa UTK może sugerować, iż ustawodawca postrzega zadania z zakresu spójności systemu kolei odrębnie, od zadań z zakresu regulacji sektora kolejowego. W mojej ocenie pogląd taki nie zasługuje na aprobatę z poniższych względów.

Nie sposób pominąć, że spójny technologicznie system kolei stanowi niezbędną płaszczyznę do rozwoju konkurencji pomiędzy przewoźnikami z poszczególnych krajów Unii Europejskiej, działających na zasadzie traktatowej swobody świadczenia usług albo swobody przedsiębiorczości. Transport kolejowy jest nierozłącznie powiązany z infrastrukturą, która cechuje się znaczącym różnicowaniem technologicznym pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi⁶. Istnienie tych odrębności stanowi naturalną barierę dla rozwoju rynku konkurencyjnych przewozów kolejowych w ramach Unii Europejskiej, znacznie silniejszą, niż istnienie innych barier wejścia, jakim muszą sprostać przewoźnicy, chcąc zaoferować swoje usługi w innym państwie członkowskim Unii. Potrzeba uregulowania tej materii została dostrzeżona na szczeblu prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 171 ust. 1 *tirret* drugie Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) Unia podejmuje środki niezbędne do zapewnienia współdziałania między sieciami kolejowymi, w szczególności w dziedzinie normalizacji technicznej. Stopniowe znoszenie odrębności technologicznych pomiędzy infrastrukturą kolejową istniejącą w poszczególnych państwach, w szczególności w zakresie rozstawu torów, szerokości skrajni czy istniejących systemów zasilania, ma umożliwić swobodny przejazd składów w ramach przewozów międzynarodowych, jak również zapewnić przewoźnikom zagranicznym możliwość konkurencji z przewoźnikami lokalnymi w ramach rynku przewozów krajowych. Ten długofalowy proces obejmuje nieustanne monitorowanie przez Prezesa UTK przygotowywanych i realizowanych inwestycji w infrastrukturę kolejową w kontekście spełniania przez nie wymogów określonych w odpowiednich TSI. Zwieńczeniem tych działań jest przede wszystkim wydawanie przez Prezesa UTK zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji poszczególnych podsystemów zgodnych z TSI, na zasadach przewidzianych w ustawie TKU.

Nadzorowanie inwestycji w sieć kolejową jest na gruncie ustawy TKU skorelowane z nadzorem nad procesem odnawiania taboru kolejowego, realizowanym poprzez modernizację pojazdów istniejących oraz budowę i wprowadzanie do użytkowania pojazdów nowych. Także i w tym

⁶ Na istnienie tych rozbieżności zwraca uwagę ustawodawca unijny w pkt 9 dyrektywy 2016/797 cyt. „Istnieją poważne rozbieżności pomiędzy krajowymi przepisami, przepisami wewnętrznymi i specyfikacjami technicznymi mającymi zastosowanie do systemów, podsystemów i składników kolei, gdyż uwzględniają one techniki specyficzne dla przemysłu krajowego oraz określają konkretne wymiary i rozwiązania, jak też cechy specjalne. Sytuacja ta może uniemożliwiać bezproblemowy przejazd pociągów na terytorium całej Unii”.

obszarze Prezes UTK posiada konkretne zadania, do których należy wydawanie dopuszczeń względem poszczególnych pojazdów kolejowych nowych lub zmodernizowanych w formie zezwoleń administracyjnych. Ta forma prawna działania Prezesa UTK zostanie omówiona w sposób bardziej szczegółowy w dalszej części artykułu.

Mając na uwadze powyższe, liczne zadania Prezesa UTK w zakresie „spójności systemu kolei” jawią się jako specyficzna grupa zadań przynależących do sfery regulacji sektora kolejowego. Tym samym poszczególne formy, w jakich Prezes UTK oddziałuje na proces standaryzacji w obrębie infrastruktury oraz pojazdów kolejowych, stanowią przejaw realizacji celów regulacyjnych przyjętych przez Prezesa UTK. Cele te są w znacznym stopniu ukierunkowane przez sektorowe ustawodawstwo unijne oraz skorelowaną z nim politykę Komisji Europejskiej w zakresie rozwoju jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Administracja sieciowa (unijno-krajowa) dawno już przełamała zasadę odrębności instytucjonalnej na rzecz wzajemnej kooperacji (por. Lipowicz, 2009, s. 33). W wyniku tego zadań i kompetencji Prezesa UTK, podobnie jak innych centralnych organów krajowych wprzężonych w działanie administracji unijnej, nie można rozważać wyłącznie na płaszczyźnie pozycji ustrojowej wynikającej z krajowych uregulowań, w tym Konstytucji RP oraz ustawy TKU. Przeciwnie, obserwacja stale poszerzającego się katalogu zadań i kompetencji Prezesa UTK w wyniku implementacji poszczególnych dyrektyw kolejowych nakazuje traktowanie tego organu jako części europejskiej sieciowej administracji regulacyjnej⁷.

Wykonywanie przez Prezesa UTK zadań i kompetencji w dziedzinie spójności systemu kolei, obok realizacji celów regulacyjnych, niewątpliwie przekłada się także na poprawę bezpieczeństwa przewozów kolejowych. Unormowania zawarte w części TSI, w szczególności w odniesieniu do podsystemu sterowanie, mają duże znaczenie dla minimalizacji zagrożenia występowania katastrof kolejowych, głównie za sprawą wprowadzania elektronicznych systemów monitorowania ruchu pojazdów, wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami oraz automatycznych instrumentów przeciwdziałania skierowaniu pojazdów na kurs kolizyjny⁸. Wydaje się, że osiągnięcie skutku w postaci poprawy bezpieczeństwa na kolei, jest pozytywną i oczywiście bardzo pożądaną konsekwencją realizacji omawianych zadań Prezesa UTK. Nie stanowi jednak dyrektywy nadrzędnej tych działań, która nakazywałaby kwalifikowanie ich jako przejawu realizacji policyjnej funkcji państwa. Bezpieczeństwo na kolei nie stanowi dyrektywy nadrzędnej prawodawstwa na szczeblu unijnym, co przekłada się na uzasadnienie zmian legislacyjnych na poziomie krajowym (por. Królikowska-Olczak, 2016, s. 23). W konsekwencji powyższego zasadniczym celem nałożenia na Prezesa UTK zadań w zakresie interoperacyjności sieci kolejowej jest dążenie do zapewnienia konkurencji pomiędzy przewoźnikami z poszczególnych państw członkowskich. W następstwie wprowadzenia konkurencji w sektorze przewozów kolejowych dojdzie w przyszłości do poruszania się po sieci kolejowej składów kierowanych przez załogi wielonarodowe. Z tego względu komunikacja werbalna z dyspozytorami ruchu musi zostać uzupełniona o komunikację zautomatyzowaną,

⁷ Wydawanie zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji podsystemów strukturalnych, oparte o zharmonizowane normy technologiczne, stanowi przykład delegowania na poziom krajowy zadań, które służą stworzeniu jednolitego europejskiego rynku kolejowego oraz zintegrowanej europejskiej sieci kolejowej.

⁸ Akty prawa wspólnotowego wchodzące w zakres tzw. drugiego pakietu kolejowego (dyrektywy 2004/49/WE, 2004/51/WE oraz rozporządzenie (WE) 88/2004) mają na celu podniesienie bezpieczeństwa i usprawnienie ruchu pociągów po europejskiej sieci kolejowej. Skutkiem wejścia w życie tych regulacji jest wprowadzenie Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS), w skład którego wchodzi system GSM-R (*Global System for Mobile Communication – Railway*) oraz ETCS (*European Train Control System*). Te systemy stanowią istotny element likwidacji barier technologicznych istniejących pomiędzy poszczególnymi sieciami krajowymi.

opartą o ustandaryzowaną aparaturę zamontowaną w lokomotywie, współpracującą w sposób niezakłócony z lokalną infrastrukturą.

Podsumowując, znaczna część zadań i kompetencji Prezesa UTK, przewidzianych w ustawie TKU, jest nakierowana na zapewnienie warunków rozwoju wolnej konkurencji pomiędzy przewoźnikami z poszczególnych państw członkowskich (por. Stasikowski, 2013, s. 230)⁹. Na działaniach tych w szerszym horyzoncie czasowym skorzystają pasażerowie, którzy uzyskają usługę o lepszej jakości, niższej cenie oraz wyższym poziomie bezpieczeństwa. Beneficjentami realizacji omawianych celów regulacyjnych są także producenci poszczególnych podsystemów, którzy już obecnie uzyskali dostęp do rynków zbytu w całej Unii Europejskiej, a po wdrożeniu pełnej interoperacyjności w ramach europejskiej sieci kolejowej, nie będą konfrontowani z koniecznością kosztownego dostosowywania swojej technologii do wymogów lokalnej infrastruktury. Wdrażanie przez Prezesa UTK poszczególnych instrumentów oddziaływania na rynek przewozów kolejowych skutkuje stopniowymi przeobrażeniami technologicznymi oraz otwiera drogę dla oferowania usług przewozu towarów i osób bez względu na państwo pochodzenia przewoźnika oraz miejsce uzyskania homologacji przez wykorzystywany przez niego tabor. Powyższa charakterystyka zadań Prezesa UTK dokonana została przez pryzmat spajającego je celu nadrzędnego. Należy zadać w tym miejscu pytanie, czy dokonany w ten sposób opis pozycji prawnej Prezesa UTK, jako krajowego regulatora sektora kolejowego, jest pełny, oczywiście z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z formy artykułu. Na wstępie wskazano, że pośród cech wyróżniających organy regulacyjne na tle pozostałych, tradycyjnych organów administracji, występuje znaczny poziom uznaniowości, osadzenie w ramach sektora użyteczności publicznej oraz ukierunkowanie zadań i kompetencji na zapewnienie odpowiedniego poziomu konkurencji w ramach danego sektora.

W mojej ocenie podejście to wymaga uzupełnienia o dodatkową cechę, którą zaobserwować można wyłącznie w przypadku działania organów regulacyjnych. Tym elementem wyróżniającym jest sprawowanie przez organ regulacyjny specyficznego nadzoru nad danym sektorem gospodarki. Środki prawne podejmowane przez organy regulacyjne względem poszczególnych uczestników rynku, w tym przewoźników kolejowych, producentów czy właścicieli i dysponentów infrastruktury, są pochodną tak swoiście pojmowanego nadzoru. W przypadku niektórych z nich korelacja ta jest tak ścisła, że należy je postrzegać nie tyle jako konsekwencję, ile jako instrumenty nadzoru.

III. Nadzór regulacyjny Prezesa UTK. Geneza, cel i charakter prawny

Wykonywanie przez organy administracji publicznej nadzoru nad wybranymi stosunkami gospodarczymi jest efektem wykonywania przez państwo swoich funkcji. Korelacja z konkretną funkcją państwa decyduje o charakterze prawnym nadzoru wykonywanego przez organy administracji względem wybranego kręgu podmiotów objętych jego zakresem działania. Dla porządku warto przypomnieć, iż spośród funkcji państwa w gospodarce, jakie wymienia się w literaturze przedmiotu, podstawowe znaczenie ma funkcja reglamentacyjna oraz funkcja regulacyjna. Tych dwóch funkcji państwa nie należy utożsamiać, gdyż zasadniczo inne są cele reglamentacji

⁹ Autor wskazuje, iż celem regulacji jest realizacja dobra wspólnego poprzez zapewnienie ciągłości i powszechności świadczenia usługi publicznej, o odpowiedniej jakości, przez podmioty prywatne wykonujące sprywatyzowane zadania publiczne. Autor dostrzega, że realizacja dobra wspólnego następuje przy wykorzystaniu wolnej konkurencji, ale wydaje się, że nie traktuje rynku konkurencyjnego jako celu zasadniczego celu wykonywania przez państwo funkcji regulacyjnej, a raczej jako środek służący do dostarczenia społeczeństwu usługi publicznej.

gospodarczej, a inne regulacji. Wprawdzie obydwie te sfery aktywności państwa i jego organów skutkują w pewnym stopniu ograniczeniem wolności gospodarczej podmiotów administrowanych, jednakże konsekwencje tych działań są zróżnicowane. Reglamentacja dąży do ochrony interesu publicznego przed zagrożeniami ze strony działalności szerokiego kręgu podmiotów i skutkuje przyznawaniem przywilejów na rzecz nielicznych, implikując ograniczenie wolnej konkurencji. Typowym instrumentem reglamentacji gospodarczej jest istnienie obowiązku uzyskania koncesji, licencji lub zezwolenia w celu prowadzenia danej działalności. W zasadzie zatem skutkiem reglamentacji jest ograniczanie, a czasem wręcz eliminacja zjawiska wolnej konkurencji. Nadzór reglamentacyjny, określane czasem w literaturze przedmiotu nadzorem materialnym, zmierza do weryfikacji czy działalność danego podmiotu, dopuszczonego do aktywności w sferze objętej reglamentacją państwową, jest zgodna z przepisami prawa, interesem publicznym, w tym bezpieczeństwem państwa oraz z treścią samej decyzji administracyjnej, która umożliwia prowadzenie tej działalności.

Tymczasem regulacja, co wskazano powyżej, ma na celu stymulację mechanizmów konkurencyjnych¹⁰, a zatem w założeniu występuje tam, gdzie mamy do czynienia z rynkiem konkurencyjnym albo też z rynkiem, który w wyniku przyjęcia określonej decyzji regulacyjnej, ma dopiero stać się konkurencyjny. O ile zatem skutkiem reglamentacji jest ograniczanie wolnej konkurencji, o tyle cel regulacji jest zasadniczo odwrotny¹¹.

Zgodnie z tym, co powiedziano nieco wcześniej, regulacja wyróżnia się także na tle reglamentacji ze względu na sposób działania organów administracji, realizujących obydwie te funkcje. Działania organów regulacyjnych cechują się sekwencyjnością oraz uznaniowością. Uznanie regulacyjne charakteryzuje się ukierunkowaniem na osiągnięcie celów wyznaczonych w polityce gospodarczej państwa. Działania organów regulacyjnych zasadniczo zmierzają do ukształtowania decyzji gospodarczych podmiotu regulowanego, w oparciu o uprzednią analizę rynku dokonaną przez regulatora (Hoff, 2007, s. 17). Kierunek działań organu regulacyjnego jest zatem wyznaczony przez przyjęty przez regulatora, antycypowany kształt danego rynku. Tymczasem administrowanie gospodarcze sprawowane poprzez nadzór materialny nastawione jest na korygowanie tych przypadków, gdy działalność przedsiębiorcy wykazuje odstępstwa od stanu wymaganego przez przepisy prawa. Powyższa charakterystyka wskazuje na zasadnicze odrębności nadzoru sprawowanego przez organy regulacyjne w stosunku do typowego nadzoru materialnego.

W dalszych rozważaniach będę przyjmował, iż nadzór regulacyjny wykonywany jest przez regulatora na dwóch płaszczyznach – w relacji organ i konkretny przedsiębiorca oraz w relacji organ i dany sektor. W tym pierwszym aspekcie nadzór polega na wieloaspektowej weryfikacji działalności danego podmiotu pod kątem jej zgodności z przyjętą przez regulatora docelową wizją rynku i jego uczestników. Pośród kwestii, które znajdują się w obszarze zainteresowania regulatora, jest nie tylko spełnianie przez dany podmiot wymogów formalnych uczestnictwa w danym

¹⁰ Nawet jednak w przypadku regulacji na rzecz konkurencji organ regulacyjny posiada kompetencje do stymulowania inwestycji ze strony przedsiębiorstw publicznych (np. budowa i modernizacja połączeń sieciowych), w wyniku czego regulacja wywołuje podobne skutki, jak ograniczenie reglamentacyjne. Wprowadza bowiem ograniczenia natury technologicznej i ekonomicznej, które warunkują możliwość podejmowania i prowadzenia działalności na rynku regulowanym (por. Hoff, 2007, s. 44).

¹¹ Niemniej jednak niektóre cele reglamentacji i regulacji są zbieżne, co widać wyraźnie na przykładzie regulacji prospołecznej (np. interwencja regulatora występuje w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usługi o dużym znaczeniu dla społeczeństwa) czy też reglamentacji mającej na ochronę porządku publicznego (reglamentacja działalności w sferze ochrony osób i mienia w celu zapewnienia wysokiego poziomu usługi). Pomijając jednak te podobieństwa, regulacja i reglamentacja wykazują daleko idące odrębności, które uzasadniają odrębne postrzeganie nadzoru reglamentacyjnego oraz nadzoru regulacyjnego.

sektorze (np. posiadanie zezwolenia lub licencji określonego typu, przyjęcie określonych procedur w zakresie bezpieczeństwa czy obsługi pasażera), lecz także kwestia dysponowania określonym potencjałem technicznym oraz kadrowym, powiązanych z przyjętym celem regulacyjnym. Środkami służącymi do osiągnięcia tych celów są w szeregu przypadków instrumenty wykorzystywane także w tradycyjnie pojmowanej reglamentacji, w tym indywidualne akty administracyjne niezbędne do prowadzenia działalności danego typu. W tym jednak przypadku rola ich jest odmienna, gdyż zauważalne jest ich powiązanie z zagadnieniem konkurencji. Powiązanie to objawia się w tym, że istnienie tych wymogów kształtuje konkurencję cenową oraz jakościową pomiędzy zainteresowanymi podmiotami (por. Tłoczyński, 2016, s. 252). Poprzez wprowadzanie regulacyjnych barier wejścia na dany rynek, polegających w szczególności na istnieniu określonych wymogów kapitałowych, organizacyjnych czy technologicznych po stronie przedsiębiorcy, eliminowane są podmioty słabe ekonomicznie, których działalność nie dawałaby odpowiedniej gwarancji jakości świadczonych usług, hamowałaby postęp technologiczny oraz mogłaby w skrajnych przypadkach godzić w bezpieczeństwo odbiorców usług.

Druga z płaszczyzn, na których wykonywany jest nadzór regulacyjny, występuje w relacji organ i ogół uczestników danego rynku. Regulator prowadzi nieustanne działania zmierzające do urzeczywistnienia w ramach danego sektora odpowiedniego stanu konkurencji, przy czym działanie to ma charakter etapowy. W tym celu organ regulacyjny monitoruje sytuację bieżącą, w szczególności pod kątem występowania niedozwolonych działań ze strony uczestników rynku, których skutkiem lub celem byłoby stworzenie niepożądanych przez regulatora barier wejścia, ograniczających w sposób nieuprawniony dostęp nowym podmiotom (zob. Jarecki, 2014, s. 61 i n.). Nadzór ten sprawowany jest poprzez analizę czynników ekonomicznych, normatywnych i technologicznych oraz skutkuje podejmowaniem środków zmierzających do oddziaływania na te czynniki albo reagowania na ich występowanie.

Powyższe uwagi wskazują, iż w przypadku nadzoru regulacyjnego nie mamy do czynienia z klasycznym administrowaniem, jak ma to miejsce w sytuacji organów, które reglamentują działalność w danym sektorze (por. Wiktorowska, 2013, s. 138). Odnosząc tę analizę do nadzoru wykonywanego przez Prezesa UTK należy wskazać, iż jest on ukierunkowany przez unijne przepisy kolejowe, w tym w szczególności dyrektywę 2016/797 w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej. Celem tych regulacji jest stopniowe wprowadzanie interoperacyjności kolei w całej Unii Europejskiej na płaszczyźnie technologicznej (tj. znormalizowane inwestycje w zakresie budowy infrastruktury nowej oraz modernizacji istniejącej) oraz prawnej (m.in. poprzez harmonizację procedury udzielania zezwoleń na wprowadzenie pojazdu kolejowego do obrotu i stopniowe urzeczywistnienie koncepcji ważnego w całej Unii zezwolenia). Zwieńczeniem tego wieloetapowego procesu ma być utworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego oraz rynku wewnętrznego usług kolejowych. Ukierunkowanie działalności Prezesa UTK na osiągnięcie powyższych celów widoczne jest zarówno w odniesieniu do jego zadań i kompetencji w relacji do całego sektora kolejowego¹², jak i w odniesieniu do kompetencji Prezesa względem zindywidualizowanych uczestników rynku oraz posiadanego przez nich taboru. W odniesieniu do tych zindywidualizowanych przejawów wykonywania nadzoru regulacyjnego przez Prezesa UTK,

¹² M.in. nadawanie i zmiana europejskich numerów pojazdom kolejowym (EVN), współpraca z Komisją Europejską w zakresie przyznawania odstępstw od poszczególnych TSI, nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym dostępem do infrastruktury kolejowej oraz usługowej (art. 13 ust. 1 oraz 2 TKU).

należy zwrócić uwagę na kompetencje do wydawania zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdów kolejowych zgodnych z TSI. Modernizacja taboru kolejowego, skutkująca osiągnięciem technicznej zgodności pojazdów z TSI, jest zwieńczana udzieleniem przez Prezesa UTK zezwolenia ważnego w całej Unii. Ta instytucja prawna zostanie poddana dalszej analizie, zgodnie z założeniami przedstawionymi na wstępie artykułu.

IV. Zezwolenie na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego zgodnego z TSI jako instrument realizacji zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji transportu kolejowego

Certyfikacja taboru kolejowego nie jest rozwiązaniem nowym, gdyż już w wersji pierwotnej ustawy TKU istniał wymóg uzyskiwania świadectwa dopuszczenia do eksploatacji typu pojazdu kolejowego. Wymóg ten wprowadzony został do prawodawstwa kolejowego już w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym¹³. Przed tą datą bezpieczeństwo użytkowania pojazdów kolejowych podlegało wewnętrznym regulacjom Przedsiębiorstwa Państwowego Polskie Koleje Państwowe. W okresie pierwszych kilku lat od wprowadzenia do porządku prawnego wymogu certyfikacji pojazdów w drodze decyzji administracyjnej, instytucja ta służyła wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa na kolei. Stopniowa implementacja kolejnych pakietów kolejowych poskutkowała implementowaniem do ustawy TKU instytucji prawnych służących zapewnieniu interoperacyjności europejskiej sieci kolejowej. Zezwolenie na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego zgodnego z TSI stanowi środek prawny oddziaływania ze strony Prezesa UTK na poszczególnych uczestników rynku, w tym przewoźników kolejowych i producentów taboru. Charakter prawny tego aktu administracyjnego wykazuje cechy administracyjnego aktu kwalifikującego (szerzej zob. Chudziński, 2015, s. 41 i n.).

W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, w myśl którego uprawnienie Prezesa UTK do wydawania zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego nie stanowi przykładu uprawnienia regulacyjnego. Zwolennicy tego poglądu dostrzegają fakt, że zezwolenie to może mieć wpływ na cyt. „[...] dopuszczalność i warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa w dziedzinie transportu kolejowego” (Wiktorowska, 2013, s. 143), ale kwalifikują je jako środek prawny do realizacji zadań Prezesa UTK z zakresu bezpieczeństwa kolei i nadzoru technicznego nad pojazdami kolejowymi. Są to zatem, zdaniem zwolenników tej koncepcji, zadania z zakresu policji administracyjnej, a nie regulacji. W innych opracowaniach spotkać można pogląd, że instytucja certyfikacji sprzętu wykorzystywanego przez przedsiębiorców działających na rynku regulowanym (co obejmuje m.in. wydawanie zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego) przynależy do sfery regulacji danego sektora, gdyż skutkuje podnoszeniem jakości usług publicznych (Stasikowski, 2013, s. 232).

W świetle uwag poczynionych do tej pory w odniesieniu do charakteru prawnego zadań i kompetencji Prezesa UTK w zakresie interoperacyjności, uzasadnione jest dokonanie analizy zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego zgodnego z TSI pod kątem roli, jaką odgrywa ono w procesie tworzenia jednolitego rynku kolejowego w Unii Europejskiej.

Zgodnie z dyrektywą 2016/797, wolą ustawodawcy unijnego jest wdrożenie koncepcji „ważnego w całej Unii zezwolenia na wprowadzenie pojazdu do obrotu” (pkt 49 Preambuły do dyrektywy

¹³ Dz.U. Nr 96, poz. 591 ze zm.

2016/797). Model omawianego zezwolenia, implementowany do polskiego porządku prawnego w ramach przepisów TKU, jest zgodny ze wskazanym powyżej celem regulacji unijnej.

Włączenie pojazdu kolejowego do ruchu następuje w wyniku jego rejestracji w odpowiednim rejestrze, dokonywanej przez Prezesa UTK na wniosek uprawnionego podmiotu¹⁴. Warunkiem rejestracji jest, stosownie do przepisu art. 23a ust. 1a lit. b TKU, posiadanie przez dany pojazd kolejowy zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji zgodnie z jego przeznaczeniem. Utrata ważności zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji skutkuje zawieszeniem rejestracji. Procedura dopuszczania pojazdów kolejowych do użytkowania, która póki co realizowana jest na szczeblu krajowym, implikuje zarejestrowanie pojazdu w bazie unijnej *European Centralised Virtual Vehicle Register* (ECVVR). Stworzenie wspólnej, europejskiej bazy pojazdów kolejowych stanowi istotny krok w celu przygotowania sieci kolejowej do zarządzania ruchem składów kolejowych pomiędzy granicami, bez konieczności zmiany załogi i lokomotywy.

Dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego następuje w drodze decyzji administracyjnej, w wyniku uprzedniego przeprowadzenia weryfikacji jego zgodności z zasadniczymi wymaganiami dotyczącymi interoperacyjności poszczególnych podsystemów, zawartymi we właściwych Technicznych Specyfikacjach Interoperacyjności (TSI). Zezwolenie na dopuszczenie do eksploatacji wydawane jest przez Prezesa UTK na podstawie m.in. deklaracji weryfikacji WE podsystemu wydanych dla wszystkich podsystemów strukturalnych pojazdu kolejowego (art. 23b ust. 3 w zw. z art. 23e ust. 1 TKU). Deklaracje weryfikacji WE podsystemu wystawiane są na podstawie certyfikatów weryfikacji WE, stanowiących grupę obligatoryjnych załączników do wniosku o wydanie zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji podsystemu strukturalnego (w tym pojazdu kolejowego, stanowiącego element podsystemu Tabor w rozumieniu dyrektywy 2016/797¹⁵). Wydanie certyfikatów weryfikacji WE podsystemów następuje w rezultacie przeprowadzonych badań i weryfikacji przez jednostkę notyfikowaną (art. 25cb ust. 7 TKU). Procedura ta, określana w przepisach TKU jako „weryfikacja WE podsystemu”, obejmuje ogół czynności podejmowanych na zlecenie m.in. producenta pojazdu kolejowego, mających na celu wykazanie, że podsystem jest zgodny z zasadniczymi wymaganiami dotyczącymi interoperacyjności systemu kolei, spełnia wymagania zawarte w odpowiednich przepisach Unii Europejskiej oraz przepisach krajowych i może zostać dopuszczony do eksploatacji w systemie kolei (art. 4 ust. 33b TKU). Zwieńczeniem tej procedury jest wystawienie certyfikatu weryfikacji WE. Kolejny etap na drodze do uzyskania dopuszczenia pojazdu do eksploatacji to wystawienie deklaracji przez producenta. Na podstawie uzyskanych certyfikatów weryfikacji zgodności WE poszczególnych podsystemów dochodzi do wystawienia przez producenta podsystemu deklaracji weryfikacji WE dla poszczególnych podsystemów zamontowanych w pojeździe kolejowym oraz dla samego pojazdu (kwalifikowanego jako elementu podsystemu Tabor oraz jednocześnie jako tzw. podsystem ruchomy w rozumieniu dyrektywy 2016/797). Deklaracja zawiera oświadczenie producenta, składane na jego wyłączną odpowiedzialność, że dany podsystem został poddany stosownym procedurom weryfikacji i że spełnia wymogi odpowiednich unijnych przepisów¹⁶.

¹⁴ Rejestracja następuje zasadniczo w Europejskim Rejestrze Pojazdów Kolejowych (EVR) oraz, w niektórych przypadkach, w krajowym Rejestrze Pojazdów Kolejowych (NVR).

¹⁵ Dyrektywa 2016/797 posługuje się w tym kontekście terminem „podsystem ruchomy”.

¹⁶ Por. art. 15 ust. 2 dyrektywy 2016/797.

Prześledzenie regulacji ustawy TKU w odniesieniu do trybu wydawania przez Prezesa UTK zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego pozwala przyjąć, iż decyzja ta zapada w wyniku wielostopniowej weryfikacji poszczególnych elementów technicznych zamontowanych w pojeździe kolejowym, jak również w konsekwencji weryfikacji pojazdu jako całości, już po jego zmontowaniu przez producenta. Punktem stycznym tego zespołu procedur weryfikacyjnych są Techniczne Specyfikacje Interoperacyjności. Przedmiot regulacji poszczególnych TSI jest mocno zróżnicowany, stosownie do regulacji dyrektywy 797/2016. W ramach TSI występują bowiem wymogi dotyczące udogodnień dla osób niepełnosprawnych (tzw. TSI PRM), niwelacji nadmiernego hałasu (tzw. TSI NOI) obok unormowań, takich jak sterowanie (tzw. TSI CCS) czy bezpieczeństwo w tunelach (tzw. TSI SRT). Nie wchodząc w szczegółowe unormowania TSI, trzeba stwierdzić, iż rolą tych regulacji jest stworzenie warunków dla konkurencyjnego rynku przewozów kolejowych w ramach jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, a także zapewnienie bezpieczeństwa ruchu kolejowego, choć jest to cel osiągnięty niejako w sposób wtórny, o czym była mowa nieco wcześniej¹⁷. Stosowanie TSI przez Prezesa UTK następuje w ramach wykonywania przez Prezesa zadań i kompetencji z zakresu regulacji sektora kolejowego. Działania te podporządkowane są bowiem stopniowemu znoszeniu niezgodności technicznych pomiędzy poszczególnymi sieciami państw członkowskich. Etapowość tego procesu jest usankcjonowana w europejskich przepisach kolejowych, w szczególności w ramach dyrektywy 2016/797. Ustawodawca unijny przewiduje wymóg zapewnienia interoperacyjności w stosunku do pojazdów wprowadzanych do obrotu (art. 8 ust. 1 dyrektywy), pozostawiając możliwość dalszego wykorzystywania starego taboru kolejowego¹⁸.

V. Podsumowanie

Interoperacyjność kolei jest konsekwencją standaryzacji technologicznej oraz ujednoczenia procedur administracyjnoprawnych, odpowiadających między innymi za dopuszczanie do eksploatacji poszczególnych składników infrastruktury kolejowej. Obecnie można mówić o stworzeniu na szczeblu unijnym oraz krajowym odpowiedniego otoczenia prawnego dla stopniowego wdrażania procesu normalizacji w sektorze kolejowym. Natomiast rzeczywistość jeszcze przez długi czas będzie odbiegać od paneuropejskich założeń, głównie za sprawą czynników ekonomicznych, które stanowią barierę dla postępu technologicznego. Inwestycje w sieć kolejową oraz tabor, nakierowane na dostosowanie ich do TSI, są bardzo kosztochłonne, ich amortyzacja trwać będzie kilkadziesiąt lat i w wyniku tego będą realizowane przez dziesięciolecia¹⁹. Wobec braku wystarczającej stymulacji ze strony rynku, przede wszystkim w obliczu niskiej rentowności kapitału inwestowanego w tabor, przewoźnicy kolejowi nie są skłonni do zaangażowania swoich środków w modernizację posiadanego taboru. Postawa ta jest zrozumiała tym bardziej, że inwestycje takie mają następować w imię tworzenia konkurencyjnego rynku kolejowego w Unii, co przełoży

¹⁷ Co ciekawe, ustawodawca unijny dostrzega ryzyko wystąpienia odwrotnych skutków wdrażania normalizacji technologicznej, tj. obniżenia poziomu bezpieczeństwa na kolei w konsekwencji wprowadzania zmian do krajowych rozwiązań technologicznych, które dotychczas służyły do zapewniania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa podróżujących (por. pkt 8 Preambuly do dyrektywy 2016/797. Podany przykład ilustruje pogląd wyrażony w niniejszym artykule, że wdrażanie interoperacyjności sieci kolejowej jest zadaniem regulacyjnym Prezesa UTK, które jedynie dodatkowo w większości przypadków wpływa dodatnio na poziom bezpieczeństwa na kolei.

¹⁸ Zgodnie z art. 54 ust. 2 dyrektywy 2016/797 dotychczasowe zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji, w szczególności zezwolenia wydane na mocy umów międzynarodowych, w tym przepisów o wzajemnym użytkowaniu wagonów osobowych i bagażowych w ruchu międzynarodowym zachowują swoją ważność zgodnie z warunkami, na jakich je wydano.

¹⁹ Dość wskazać, że obecnie w Polsce oddana jest do użytkowania zaledwie jedna linia kolejowa, która jest w pełni zgodna z TSI, a co za tym idzie tylko w ramach tej infrastruktury możliwe jest wykorzystywanie technologii zamontowanej w pojazdach dopuszczonych do użytkowania jako zgodnych z TSI.

się na zwiększenie niepewności po stronie przewoźników i najprawdopodobniej wyeliminuje lub zmarginalizuje pewną ich liczbę. Ustawodawstwo unijne poświęcone interoperacyjności kolei, oraz implementujące je prawodawstwa poszczególnych państw członkowskich, mają na celu przełamanie tej swoistej siły odśrodkowej. Zezwolenie na dopuszczenie do eksploatacji pojazdów kolejowych zgodnych z TSI, które ma stanowić formalnoprawną podstawę dla swobodnego kursowania pociągów w ruchu transgranicznym, stanowi w pierwszym rzędzie instrument regulacyjny, a nie środek do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa na kolei. Obowiązek uzyskiwania zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego jako zgodnego z TSI dotyczy wszystkich nowych i modernizowanych pojazdów. W ten sposób stopniowo realizowane są cele regulacyjne przyjęte przez poszczególnych regulatorów krajowych, w tym Prezesa UTK. Dowodzi to regulacyjnego charakteru tego instrumentu prawnego. Natomiast kwestia bezpieczeństwa poszczególnych składów poruszających się po obecnej infrastrukturze torowej jest w wystarczającym stopniu realizowana na podstawie zezwoleń krajowych udzielonych pojazdom niezgodnym z TSI, skorelowanych z analizą bezpieczeństwa dokonywaną obligatoryjnie przez przewoźnika oraz świadectwem sprawności technicznej pojazdu²⁰. W realiach sieci krajowej, z której korzystają polscy przewoźnicy, uzyskanie zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu zgodnego z TSI nie przekłada się póki co na podniesienie poziomu bezpieczeństwa. Pojazd kolejowy dopuszczony do eksploatacji jako w pełni zgodny z TSI, który porusza się po sieci niezgodnej z TSI, a taka jest w znakomitej większości krajowa infrastruktura sieciowa, nie wykorzystuje bowiem zaawansowanej technologii, jaką w nim zamontowano. Certyfikacja taboru kolejowego na poziomie krajowym, połączona z normalizacją procedur utrzymania taboru oraz kwalifikacji personelu odpowiedzialnego za ruch pociągów, zapewniają wysoki poziom bezpieczeństwa w przypadku krajowego ruchu pociągów. Docelowo, gdy w ramach europejskiej sieci kolejowej poruszać się będą wyłącznie pojazdy zgodne z TSI, wykorzystujące nowoczesne rozwiązania technologiczne zamontowane w ramach infrastruktury torowej i trakcyjnej, zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu zgodnego z TSI utraci swój charakter regulacyjny, stając się aktem administracyjnym zapewniającym bezpieczeństwo na kolei.

Bibliografia

- Chudziński, T. (2015). *Proces dopuszczania do eksploatacji pojazdów kolejowych na obszarze RP. internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 1(4).
- Hoff, W. (2008). *Prawny model regulacji sektorowej*. Warszawa: Centrum Doradztwa i Inf. Difin.
- Jarecki, S. (2014). Tabor a konkurencja w pasażerskich przewozach kolejowych. W: J. Gola, W. Szydło (red.), *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa ochrona*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Jaroszyński, K. i Wierzbowski, M. (2011). Organy regulacyjne. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego* (t. 6). Warszawa: C.H. Beck.
- Kraśniewski, M. (2016). Pozycja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora w transporcie kolejowym w Polsce. W: M. Pawełczyk (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu*

²⁰ Już obecnie, bez wprowadzenia technologii komunikacji GSM-R w ramach infrastruktury kolejowej i poruszających się po niej pojazdów, poziom bezpieczeństwa jest na tyle wysoki, iż wypadki na kolei zdarzają się w Polsce stosunkowo rzadko i najczęściej są wynikiem błędu ludzkiego, a nie awarii aparatury technicznej w pojeździe lub dyspozytorni.

kolejowego, wybrane problemy. Warszawa: Wydawnictwo Fundacji Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej Ius Publicum.

Królikowska-Olczak, M. (2016). *Polityka przemysłowa Unii Europejskiej w sektorze kolejowym.* W: M. Pawełczyk (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego, wybrane problemy.* Warszawa: Wydawnictwo Fundacji Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej Ius Publicum.

Lipowicz, I. (2009). *Administracja polska wobec europeizacji.* W: J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego.* Wrocław: Kolonia Limited.

Stahl, M. (2011). W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego (t. 6).*

Warszawa: C.H. Beck. Stasikowski, R. (2013). *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna.* Warszawa: Centrum Doradztwa i Inf. Difin.

Szydło, M. (2013). *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych.* Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

Tłoczyński, D. (2016). *Konkurencja na polskim rynku usług transportu lotniczego.* Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Hoff, W. (2007). *Polish Energy regulation in its European setting.* Warszawa: LKAEM Publishing.

Wiktorowska, A. (2013). *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Zagadnienia administracyjnoprawne.* Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA.