

Współpraca Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z organami Unii Europejskiej oraz państw członkowskich w świetle regulacji ustawy z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw¹

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Współpraca Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z Komisją Europejską
- III. Współpraca Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z kolejowymi organami regulacyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej
- IV. Współpraca Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z Agencją Kolejową Unii Europejskiej
- V. Podsumowanie

Streszczenie

21 listopada 2012 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Chociaż termin transpozycji postanowień dyrektywy minął już 16 czerwca 2015 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dopiero 16 listopada 2016 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw stanowiącą jedną z najistotniejszych zmian ustawy o transporcie kolejowym w ostatnich latach, a podyktowaną w założeniu projektodawców właśnie koniecznością implementacji postanowień dyrektywy 2012/34/UE. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zmian w zakresie współpracy Prezesa UTK z Komisją, Agencją Kolejową UE oraz organami regulacyjnymi pozostałych państw członkowskich UE na gruncie regulacji ustawy z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw.

Słowa kluczowe: transport kolejowy; sektor transportu kolejowego; regulacja transportu kolejowego; prawo Unii Europejskiej; organy regulacyjne; sieć organów regulacyjnych; Prezes Urzędu Transportu Kolejowego; Komisja Europejska; Agencja Kolejowa Unii Europejskiej; dyrektywa 2012/34/UE.

JEL: K23

* Asystent w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; członek Stowarzyszenia Prawa Konkurencji; e-mail: l.golab@uksw.edu.pl.

¹ Ustawa z dn. 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1923).

I. Wprowadzenie

W dniu 21 listopada 2012 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego². Dyrektywa ta, stanowiąc tzw. *recast* I pakietu kolejowego UE³, powtórzyła sformułowane po raz pierwszy w uchylonej już dyrektywie 2001/14/WE zobowiązanie państw członkowskich do ustanowienia organów regulacyjnych odpowiedzialnych m.in. za monitorowanie sytuacji w zakresie konkurencji na rynku przewozów kolejowych w celu zapobiegania dyskryminacyjnemu traktowaniu wnioskodawców oraz zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania jednolitego europejskiego obszaru kolejowego⁴. Prawidłowo funkcjonująca regulacja gospodarcza sektorów infrastrukturalnych, w tym sektora transportu kolejowego, wymaga bowiem stworzenia odpowiednich podstaw instytucjonalnych, niezależnych tak od podmiotów poddanych regulacji, jak i od nacisków pozostałych organów władzy państwowej, w postaci krajowych organów regulacyjnych nieobjętych w pełni hierarchiczną organizacją ministerstw sprawujących częstokroć nad nimi nadzór (Knosala, Zacharko i Stasikowski, 2005, s. 329). Co więcej, obowiązek powołania niezależnego organu (regulatora kolejowego) odpowiedzialnego za regulację transportu kolejowego oraz niezależny nadzór techniczny nad przewoźnikami kolejowymi i zarządcami infrastruktury kolejowej uznawany bywa w doktrynie za jedną z najważniejszych części tzw. unijnego prawa regulacji (Skoczny, 2002, s. 244). W skutek wdrażania regulacji sektora transportu kolejowego, zasadniczo w oparciu o model zdecentralizowany, to właśnie na krajowych organach regulacyjnych ciąży obowiązek podejmowania przewidzianych prawem działań regulacyjnych zmierzających do urzeczywistnienia celów regulacji. Pozostawienie kompetencji regulacyjnych przy niezależnych krajowych organach regulacyjnych nie oznacza wszakże, że nie istnieją żadne mechanizmy pozwalające na koordynację podejmowanych przez nie działań mające finalnie doprowadzić do urzeczywistnienia idei rynku wewnętrznego w sektorze kolei. Art. 55–56 dyrektywy 2012/34/UE zaostrzyły jeszcze wymogi dotyczące niezależności organów regulacyjnych oraz rozszerzyły zakres ich obowiązków i uprawnień, a art. 57 dyrektywy 2012/34/UE, określając ogólne procedury i zasady wzajemnej współpracy między poszczególnymi organami regulacyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej (dalej: UE) oraz ich współpracy z Komisją Europejską (dalej: Komisja), dał podstawę prawną (art. 57 ust. 1) dla utworzenia Europejskiej Sieci Kolejowych Organów Regulacyjnych (*European Network of Rail Regulatory Bodies*). Sieć stanowi platformę dla organów regulacyjnych służącą wymianie informacji o swojej pracy, zasadach i praktykach dotyczących podejmowania decyzji, głównych kwestiach proceduralnych i problemach z wykładnią unijnego prawa transportu kolejowego, a także zapewnia sformalizowaną strukturę współpracy w zakresie szerokiego spektrum działań i zastępuje grupę roboczą organów regulacyjnych, która została wcześniej powołana w celu zagwarantowania współpracy

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE 2012 L 343/32).

³ I pakiet kolejowy UE przyjęty w 2001 r. obejmował: 1) dyrektywę 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2001 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty (Dz. Urz. WE 2001 L 75/1); 2) dyrektywę 2001/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2001 r. zmieniającą dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz. Urz. WE 2001 L 75/26); 3) dyrektywę 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. WE 2001 L 25/29); 4) dyrektywę 2001/16/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.03.2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej (Dz. Urz. WE 2001 L 110/1).

⁴ Jakkolwiek, dopiero art. 30 dyrektywy 2001/14/WE wymógł na krajach członkowskich powołanie niezależnych organów regulacyjnych, pozostawiając im zasadniczo swobodę co do wyboru formy organizacyjnej powoływanych organów (zob. Antonowicz, 2008, s. 43), to już postanowienia dyrektywy Rady 91/440/EWG z 29.07.1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz. Urz. WE 1991 L 237/25) zmierzały, poprzez wymóg uniezależnienia operatorów kolejowych, w kierunku rozdzielenia funkcji gospodarczych i regulacyjnych (zob. Szydło, 2005, s. 291).

między organami regulacyjnymi. W ramach sieci, zgodnie z art. 57 ust. 2 dyrektywy 2012/34/UE, wymagane jest, by organy regulacyjne ściśle ze sobą współpracowały, w tym za pomocą uzgodnień roboczych, w celu wzajemnej pomocy w zakresie zadań dotyczących monitorowania rynku oraz rozpatrywania skarg i prowadzenia postępowań⁵. Składnikiem sieci jest także Komisja, która na podstawie art. 57 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE uczestniczy w pracach sieci, koordynuje ją i wspiera oraz zapewnia aktywną współpracę między krajowymi organami regulacyjnymi⁶. Chociaż twierdzenie o centralnej czy dominującej pozycji Komisji w tak ukształtowanej sieci nie jest *de iure* uprawnione, to przysługująca Komisji kompetencja do ewentualnego formułowania zaleceń dla sieci⁷, a także fakt, że działalność sieci służyć ma również za swoistą podstawę prawną do przyjęcia właśnie przez Komisję szeregu aktów wykonawczych przewidzianych przepisami dyrektywy 2012/34/UE⁸, stawia Komisję *de facto* w roli głównego ogniwa sieci.

Szczególną uwagę na gruncie unijnego prawa regulacji sektora transportu kolejowego zwraca także fakt powołania na mocy rozporządzenia (WE) nr 881/2004⁹ Europejskiej Agencji Kolejowej (dalej: Agencja), będący wyrazem instytucjonalizacji działań podejmowanych przez UE w sektorze transportu kolejowego (Będkowski-Kozioł i Gołąb, 2013, s. 121)¹⁰. O ile początkowo kompetencje Agencji miały w głównej mierze charakter opiniodawczo-doradczy oraz wspierający działania innych podmiotów, o tyle swoisty paradoks liberalizacyjny (por. Szablewski, 2004, s. 139 i n.) powoduje, że na obecnym etapie rozwoju rynku kolejowego UE niezbędne okazało się wzmocnienie jej roli i pozycji poprzez wyposażenie w uprawnienia decyzyjne oraz swoistą centralizację w jej rękach procesów decyzyjnych w obszarach bezpieczeństwa i interoperacyjności (Będkowski-Kozioł, 2014, s. 56). Postulaty te zasadniczo zrealizowano w przyjętym w ramach tzw. filaru technicznego IV pakietu kolejowego UE rozporządzeniu 2016/796¹¹, na podstawie którego

⁵ Już motyw 25 dyrektywy 2012/34/UE stanowi, że „organy regulacyjne powinny wymieniać się informacjami”.

⁶ W spotkaniach sieci mogą w charakterze obserwatorów uczestniczyć także kolejowe organy regulacyjne z państw niebędących członkami UE. Zob. także: strona internetowa Komisji Europejskiej, <http://ec.europa.eu>, „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące współpracy organów regulacyjnych zgodnie z art. 63 ust. 2 dyrektywy 2012/34/UE”, COM(2015) 140 final, s. 4 (10.02.2017).

⁷ Jednym z najbardziej podstawowych instrumentów pozwalających Komisji oddziaływać na funkcjonowanie krajowych organów regulacyjnych jest właśnie możliwość wydawania przez nią aktów tzw. prawa miękkiego (*soft law*), które najogólniej określić można jako akty, „które z mocy prawa nie są obowiązujące, jednak mogą wywoływać pewne skutki praktyczne” (Jurciewicz, 1998, s. 111). Przysługujące Komisji zaleceń oraz innych „aktów nienazwanych” rodzi pytanie o to, czy i w jakim zakresie akty te, „atrakcyjne” z punktu widzenia Komisji, ale nie nakładające przecież ani na państwa członkowskie, ani na organy tych państw żadnych prawnie egzekwowalnych obowiązków, winny być uwzględniane przez krajowe organy regulacyjne. Już samo sięgnięcie do metod wykładni językowej wskazuje, że użycie w nazwie aktów prawa miękkiego określeń takich, jak „zalecenia”, sugeruje, iż nie są to instrumenty prawnie indyferentne. Jakkolwiek są one na gruncie prawa UE prawnie niewiążące, to jednak wyznaczają określony kierunek zachowań podmiotów do których są kierowane. Celem prawodawcy unijnego jest więc w tym przypadku nakłonienie danych podmiotów do określonego, pożądanego przez Komisję, zachowania bez podejmowania instrumentów prawnie wiążących. W odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, należy stwierdzić, że jakkolwiek unijne *soft law* nie ma mocy obowiązującej, to na organach państw członkowskich ciąży obowiązek ich uwzględniania w procesie stosowania czy przy wykładni prawa krajowego. Pogląd ten podzielił także Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej), że organy państw członkowskich są zobowiązane do uwzględniania *soft law*, zwłaszcza, gdy dotyczy ono wykładni prawa krajowego przyjętego w celu implementacji prawa wspólnotowego lub jako swoiste dopełnienie wspólnotowego *hard law* (wyr. ETS z 13.12.1989 r. w sprawie C-322/88 *Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles*, Zb. Orz. 1989, s. 4407). Warto także podkreślić, że zdaniem Trybunału o klasyfikacji danego aktu prawnego decyduje nie jego nazwa, lecz jego faktyczny materialny charakter (zob. m.in.: wyr. ETS z 14.12.1962 r. w sprawach połączonych C-16/62 i C-17/62 *Confederation nationale des producteurs de fruit et legumes and others v. Council of the CEE*, Zb. Orz. 1962, s. 471; wyr. ETS z 15.07.1963 r. w sprawie C-25/62 *Plaumann and others v. Commission of the EC*, Zb. Orz. 1963, s. 411; wyr. ETS z 05.05.1977 r. w sprawie C-101/76 *Koninklijke Scholten Honig NV v. Council and Commission*, Zb. Orz. 1977, s. 797) (szerzej zob. także: Klabbers, 1994, s. 997 i n.).

⁸ Art. 11 ust. 4, art. 12 ust. 5, art. 13 ust. 9 i art. 42 ust. 8 dyrektywy 2012/34/UE zobowiązują Komisję lub przewidują możliwość przyjęcia przez nią środków wykonawczych określających różnorodne procedury i kryteria, wymagając jednocześnie, aby wspomniane akty wykonawcze opierały się na doświadczeniach organów regulacyjnych i działalności sieci.

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (Dz. Urz. UE 2004 L 164/214).

¹⁰ Na marginesie można wskazać, że do przejawów instytucjonalizacji działań UE w obszarze transportu można zaliczyć także utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) oraz Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA).

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/796 z 11.5.2016 r. w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 881/2004 (Dz. Urz. UE 2016 L 138/1).

(art. 38) Agencja zyskała także status organizatora sieci krajowych organów ds. bezpieczeństwa oraz możliwość tworzenia innych sieci z udziałem podmiotów lub organów odpowiadających za część systemu kolei¹².

W Polsce funkcję sektorowego organu regulacyjnego w zakresie transportu kolejowego, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹³ (dalej: utk) pełni Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) będący centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach regulacji transportu kolejowego, licencjonowania transportu kolejowego, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych, a także bezpieczeństwa ruchu kolejowego, przy czym, zgodnie z art. 10 ust. 2 utk, właściwość Prezesa UTK w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego nie dotyczy metra¹⁴. Chociaż termin transpozycji postanowień dyrektywy 2012/34/UE, w tym norm prawnych dotyczących odpowiedzialności i struktury organizacyjnej krajowych organów regulacyjnych oraz zasad wzajemnej ich współpracy minął już 16 czerwca 2015 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dopiero 16 listopada 2016 r. przyjął ustawę o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa nowelizująca) stanowiącą bez wątpienia jedną z istotniejszych zmian ustawy o transporcie kolejowym w ostatnich latach, a podyktowaną w założeniu projektodawców właśnie koniecznością dostosowania krajowych norm prawnych w zakresie transportu kolejowego do zmian unijnego prawa kolejowego wprowadzonymi w głównej mierze postanowieniami dyrektywy 2012/34/UE¹⁵. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zmian w zakresie współpracy polskiego organu regulacyjnego w sektorze transportu kolejowego (Prezesa UTK) z Komisją oraz organami regulacyjnymi państw członkowskich UE, a także Agencją Kolejową UE na gruncie regulacji ustawy z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw¹⁶.

II. Współpraca Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z Komisją Europejską

W systemie unijnej regulacji sektora transportu kolejowego za jeden z głównych instrumentów służących koordynowaniu działalności krajowych organów regulacyjnych należy uznać nakładanie na regulatorów kolejowych licznych obowiązków informacyjnych, oznaczających ich prawne zobowiązanie do dostarczenia Komisji określonych prawem informacji. Jest więc to przykład wertykalnego (pionowego) przepływu informacji, który w odróżnieniu od horyzontalnego (poziomego) przepływu informacji można zdefiniować jako powinność generalnie jednostronną, w ramach której informacje są przekazywane niejako „z dołu do góry” (Nowak, 2009, s. 215). Mimo występowania w unijnym prawie regulacji sektora kolejowego także horyzontalnych obowiązków

¹² Szerzej na temat kompetencji Agencji Kolejowej UE w świetle regulacji rozporządzenia 2016/796 zob. Będkowski-Kozioł, 2017, s. 93–119.

¹³ Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym, t.j.: Dz. U. z 2007 r. nr 16 poz. 94 ze zm.

¹⁴ Szerzej na temat Prezesa UTK zob. m.in.: Gołąb, 2009, s. 19–32; 2012, s. 39–55; Kraśniewski, 2016, s. 73–106; Rokita, 2015, s. 67–79; Wierzbowski i Wajda, 2014, *passim*; Wiktorowska, 2013.

¹⁵ Strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl>, „Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw”, druk nr 840, s. 1 (10.02.2017).

¹⁶ Na marginesie niniejszego opracowania warto także zauważyć, że poza postanowieniami dyrektywy 2012/34/UE oraz rozporządzenia 2016/796 również regulacje rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 913/2010 z 22.09.2010 r. w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy (Dz. Urz. UE 2010 L 276/22) określają szczegółowe wymogi w zakresie współpracy dla organów regulacyjnych w odniesieniu do monitorowania konkurencji w kolejowych korytarzach towarowych. Podobnie jak w przypadku przepisów dotyczących współpracy między organami regulacyjnymi określonych w dyrektywie 2012/34/UE, art. 20 rozporządzenia w sprawie kolejowych korytarzy towarowych obejmuje również mechanizmy obowiązkowych konsultacji i przepisy dotyczące dostarczania i przekazywania informacji na temat spraw dotyczących kolejowych korytarzy towarowych.

informacyjnych, to właśnie występowanie obowiązku o charakterze wertykalnym, łączącego krajowe organy regulacyjne z Komisją będącą w tym układzie odbiorcą określonych informacji, wpływa na szczególną pozycję tej ostatniej jako swoistego „centrum” unijnego systemu regulacji sektora transportu kolejowego (Szydło, 2005, s. 214). Przekazywanie Komisji stosownych informacji może przy tym następować w dwojaki sposób. Po pierwsze, przekazanie informacji następuje z urzędu, jeżeli regulacje prawne nakładają na organ regulacyjny taki obowiązek. W tym przypadku aktualizacja obowiązku informacyjnego wobec Komisji następuje bez konieczności występowania przez nią z wnioskiem o udzielenie informacji, a sam obowiązek będzie więc obowiązkiem stałym (obowiązkiem o stałym charakterze). Z takim przypadkiem mamy do czynienia na gruncie nowego art. 15b ust. 3 utk nakładającego na Prezesa UTK obowiązek przekazywania Komisji danych, o których mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji 2015/1100 w sprawie obowiązków sprawozdawczych państw członkowskich w ramach monitorowania rynku kolejowego¹⁷. Także dodany ustawą nowelizującą art. 25sa utk zobowiązuje Prezesa UTK do informowania Komisji o niespełnianiu zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności systemu kolei przez obowiązujące specyfikacje europejskie. W kontekście tej regulacji błędem wydaje się brak derogacji art. 13 ust. 7c utk, który dokładnie powtarza treść nowego art. 25sa utk. Podobnie wreszcie, w miejsce uchylonego art. 52 ust. 5 utk przewidującego obowiązek niezwłocznego informowania Komisji o przyznaniu licencji, jej cofnięciu, zawieszeniu lub zmianie, ustawa nowelizująca przewiduje w nowym brzmieniu art. 51 ust. 2 utk obowiązek informowania Komisji o każdej zmianie trybu udzielania licencji.

Po drugie, przekazanie informacji może nastąpić na wniosek Komisji. I choć ustawa nowelizująca, wdrażając do prawa polskiego postanowienia dyrektywy 2012/34/UE, nie przewiduje nowych przypadków potencjalnych żądań Komisji w tym zakresie, to pamiętać należy, że art. 15 ust. 5 dyrektywy 2012/34/UE nakłada na organy regulacyjne państw członkowskich generalny obowiązek przekazywania Komisji, na potrzeby szeroko rozumianego monitorowania rynku unijnego transportu kolejowego¹⁸, wszelkich niezbędnych informacji dotyczących korzystania z sieci kolejowej i rozwoju warunków ramowych w sektorze transportu kolejowego. Także zasada lojalności wyrażona w art. 4 ust 3 TUE¹⁹ stanowić może podstawę prawną dla generalnej kompetencji Komisji do żądania przekazania informacji niezbędnych do wykonywania jej zadań, a podobnie jak w przypadku wspomnianych już rozwiązań dotyczących sektora telekomunikacyjnego, czynnikiem ograniczającym tak zrekonstruowaną kompetencję Komisji będzie możliwość żądania jedynie informacji proporcjonalnych do zadania, które wykonuje (Nowak, 2009, s. 218), a także konieczność uzasadnienia wniosku.

Dyrektywa 2012/34/UE przewiduje także odwrotny kierunek wymiany informacji, tzn. sytuację, w której to krajowy organ regulacyjny może żądać od Komisji informacji niezbędnych dla realizacji przypisanych mu zadań. Cel taki bez wątplenia przypisać należy nowym regulacjom zawartym w art. 13 ust. 3a pkt 1 lit. a utk oraz art. 13 ust. 3d utk, na podstawie których Prezes

¹⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1100 z 07.07.2015 r, w sprawie obowiązków sprawozdawczych państw członkowskich w ramach monitorowania rynku kolejowego (Dz. Urz. UE 2015 L 181/1).

¹⁸ Zob. art. 15 dyrektywy 2012/34/UE.

¹⁹ Por.: wyr. ETS z 19.02.1991 r. w sprawie C-374/89 *Komisja v. Belgia*, Zb. Orz. 1991, s. 367. W tym przypadku odmowę zrealizowania zobowiązań nałożonych przepisami dyrektywy Rady 76/491/EWG z 04.05.1976 roku dotycząca wspólnotowej procedury informacyjnej i konsultacyjnej w sprawie cen ropy naftowej i produktów ropopochodnych we Wspólnocie (Dz. Urz. WE 1976 L 140/4) w zakresie obowiązku dostarczania informacji dotyczących cen ropy naftowej i produktów pochodnych, pomimo wielokrotnych ponagieł ze strony KE i wszczęcia procedury spornej, ETS uznał za naruszenie art. 10 TWE (obecnie art. 4 ust 3 TUE).

UTK w stosownych przypadkach może zwrócić się do Komisji o wszystkie konieczne informacje związane z monitorowaniem konkurencji na rynku, w tym na rynku związanym z międzynarodowymi usługami kolejowymi, w tym także o wszystkie informacje konieczne w celu ustalenia czy wystąpiło naruszenie przepisów w zakresie udostępniania infrastruktury kolejowej lub pobierania opłat związanych z międzynarodową trasą pociągu. Poza uprawnieniami o charakterze informacyjnym, dodany ustawą nowelizującą art. 15a ust. 4 utk, implementując do prawa polskiego art. 57 ust. 7 dyrektywy 2012/34/UE, wyposażył Prezesa UTK w możliwość występowania do Komisji o uczestniczenie w działaniach dotyczących tras pociągów międzynarodowych w celu ułatwienia współpracy właściwych organów regulacyjnych. Jednakże, Komisja, będąc zobowiązana do przyjmowania ustaleń koniecznych do monitorowania warunków technicznych i ekonomicznych oraz rozwoju rynku unijnego transportu kolejowego, ma obowiązek włączania do swoich prac w tym zakresie m.in. przedstawicieli państw członkowskich, w tym przedstawicieli krajowych organów regulacyjnych, a w stosownych przypadkach także Agencję Kolejową UE (art. 15 ust. 1–2 dyrektywy 2012/34/UE)²⁰.

III. Współpraca Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z kolejowymi organami regulacyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej

Przedstawiona powyżej zasada współpracy informacyjnej kolejowych regulatorów krajowych z Komisją, jako nie w pełni wystarczająca dla realizacji celów unijnej regulacji sektora kolejowego, musi zostać uzupełniona koordynacją wzajemnej współpracy samych organów regulacyjnych, przy czym współpraca ta na gruncie dyrektywy 2012/34/UE przybiera także postać współpracy informacyjnej rozumianej jako istnienie obowiązków informacyjnych o charakterze horyzontalnym, określanym mianem obowiązków wymiany informacji (zob. także: Nowak, 2009, s. 215). Nie mamy więc w tym przypadku do czynienia z uprawnieniem do jednostronnego żądania przekazania określonych informacji (do czego uprawniona jest Komisja), co oznacza, że korelatem przysługującego organowi regulacyjnemu z jednego państwa członkowskiego uprawnienia do otrzymania określonych informacji od regulatora z innego państwa członkowskiego jest prawo tego drugiego do wystąpienia z takim samym wnioskiem.

Przytoczone powyżej wymogi wynikające z dyrektywy 2012/34/UE nie pozostały oczywiście bez wpływu na kształt ustawy nowelizującej. Dodany art. 15a ust. 1 po raz pierwszy wprowadza do polskiego prawa kolejowego generalną normę kompetencyjną umożliwiającą szeroko rozumianą współpracę informacyjną Prezesa UTK z organami regulacyjnymi pozostałych państw członkowskich UE. Zgodnie z tym, w zakresie regulacji transportu kolejowego Prezes UTK współpracuje z organami regulacyjnymi z innych państw członkowskich UE, w tym w ramach sieci powołanej na podstawie art. 57 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE, w szczególności w zakresie: 1) wymiany informacji o swojej działalności i praktyce podejmowania decyzji, w szczególności w kwestii stosowania przepisów unijnego prawa kolejowego; 2) zadań dotyczących monitorowania rynku transportu kolejowego oraz rozpatrywania skarg i prowadzenia postępowań; 3) koordynacji procedur podejmowanych decyzji; 4) spraw związanych z międzynarodowymi przewozami kolejowymi; 5) opracowania wspólnych zasad i praktyk dotyczących rozstrzyganych spraw; 6) przeglądu decyzji i praktyk organizacji zrzeszających zarządców; 7) przekazywania informacji uzyskanych dla celów

²⁰ Por. także: motyw 80 dyrektywy 2012/34/UE.

regulacji, kontroli i monitorowania rynku transportu kolejowego. Nadto, Prezes UTK przekazuje organom regulacyjnym z pozostałych państw członkowskich informacje, o które wnioskuje, z zastrzeżeniem możliwości wykorzystania ich wyłącznie w celu rozpatrzenia skargi lub prowadzenia postępowania w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej lub pobierania opłat związanych z międzynarodową trasą pociągu, a także, w przypadku otrzymania skargi lub wszczęcia sprawy z urzędu, w przypadku gdy sprawa dotyczy również organu regulacyjnego z innego państwa członkowskiego, przekazuje mu odpowiednie informacje w celu podjęcia przez ten organ działań dotyczących zainteresowanych stron (art. 15a ust. 2–3 u.t.k.). Z kolei przeniesiony do nowego art. 49a ust. 5 utk (wcześniej art. 52 ust. 6 utk) obowiązek niezwłocznego powiadamiania właściwych organów o fakcie niespełniania wymagań dotyczących licencjonowania przez przewoźnika kolejowego, posiadającego licencję wydaną przez właściwy organ tego państwa, ograniczono jedynie do organów z państw członkowskich UE; przed nowelizacją dotyczył on także organów z państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

W ślad za powtarzaną w dyrektywie 2012/34/UE zasadą wymiany informacji pomiędzy krajowymi regulatorami kolejowymi²¹ nowe regulacje zawarte w art. 13 ust. 3a pkt 1 lit. a utk oraz art. 13 ust. 3d utk stanowią, że Prezes UTK w stosownych przypadkach może zwrócić się do organów regulacyjnych pozostałych państw członkowskich UE o wszystkie konieczne informacje związane z monitorowaniem konkurencji na rynku, w tym na rynku związanym z międzynarodowymi usługami kolejowymi, w tym także o wszystkie informacje konieczne w celu ustalenia czy wystąpiło naruszenie przepisów w zakresie udostępniania infrastruktury kolejowej lub pobierania opłat związanych z międzynarodową trasą pociągu.

IV. Współpraca Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z Agencją Kolejową Unii Europejskiej

Z uwagi na charakter prawny rozporządzenia nr 2006/796 (bezpośrednie jego obowiązywanie w państwach członkowskich, a co za tym idzie brak konieczności implementacji w państwach członkowskich) ustawa nowelizująca jedynie w marginalnym stopniu odnosi się do zasad współpracy Prezesa UTK z Agencją Kolejową UE, a większość przyjętych w tym zakresie uregulowań ma jedynie charakter zmian organizacyjnych i porządkujących. Niestety ustawodawca nie w pełni podołał temu zadaniu i nie wykorzystał należycie okazji, jaką bez wątpienia była znacząca nowelizacja ustawy do uporządkowania regulacji w niej zawartych. I tak po pierwsze, należy zauważyć brak zmiany art. 4 pkt 38 utk, który przez pojęcie „Agencja” rozumie Europejską Agencję Kolejową ustanowioną rozporządzeniem nr 881/2004. Tymczasem rozporządzenie nr 2006/796 uchyliło rozporządzenie nr 881/2004 i przekształciło Europejską Agencję Kolejową w Agencję Kolejową UE. Mimo że stosowany bezpośrednio art. 83 rozporządzenia 2006/796 stanowi, że Agencja Kolejowa UE zastępuje i jest następcą prawnym Europejskiej Agencji Kolejowej, to nowelizacja art. 4 pkt 38 utk winna i tak mieć miejsce. Po drugie, nowe brzmienie art. 17a ust. 7 utk zmieniające jedynie miejsce publikacji ogłaszanego w drodze obwieszczenia Prezesa UTK rocznego raportu

²¹ Zob.: motyw 25 oraz art. 57 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE.

w sprawie bezpieczeństwa²², przekazywanego Agencji Kolejowej UE w terminie do 30 września roku następnego po okresie sprawozdawczym także budzi wątpliwości. W miejsce dziennika urzędowego ministra właściwego ds. transportu ustawodawca wprowadza bowiem wymóg publikacji wspomnianego raportu w Dzienniku Urzędowym Prezesa UTK. Zmiana ta, choć bez wątplenia mająca charakter organizacyjny (porządkujący), wydaje się jednak regulacją wadliwą. Ustawa o transporcie kolejowym, a także wprowadzająca omawianą zmianę ustawa nowelizująca nie zawierają bowiem jakichkolwiek norm kompetencyjnych będących – chociażby na podobieństwo regulacji występujących np. w ustawie – Prawo lotnicze²³ – podstawą prawną do wydawania przez Prezesa UTK Dziennika Urzędowego.

Transponując do prawa polskiego postanowienia art. 24 ust. 8 dyrektywy 2012/34/UE, ustawa nowelizująca (art. 1 pkt 56) nakłada także na Prezesa UTK w nowym art. 49b utk obowiązek informowania Agencji Kolejowej UE o każdorazowym fakcie przyznania, cofnięcia, zawieszenia lub zmiany licencji kolejowej, co z kolei podyktowane jest koniecznością umożliwienia Agencji Kolejowej UE realizacji wynikającego z art. 37 ust. 3 lit. c rozporządzenia 2006/796 obowiązku publicznego udostępniania rejestrów licencji kolejowych. Przed nowelizacją odbiorcą tych informacji, w myśl uchylonego art. 52 ust. 5 utk, była Komisja. Na koniec należy jeszcze wspomnieć o przeniesieniu z dotychczasowego art. 13 ust. 7b utk do nowego art. 18c ust. 2 utk obowiązku Prezesa UTK zgłaszania Agencji Kolejowej UE każdego przypadku wydania, przedłużenia, zmiany lub cofnięcia autoryzacji bezpieczeństwa i certyfikatów bezpieczeństwa w terminie 30 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia (art. 1 pkt 26 ustawy nowelizującej).

V. Podsumowanie

Najistotniejsze zadanie, jakie prawodawca unijny stawia przed Prezesem UTK, a szerzej przed krajowymi organami regulacyjnymi państw członkowskich UE, polega na takim zastosowaniu prawa – tak krajowego przyjętego w ramach implementacji prawa unijnego, jak i bezpośrednio obowiązującego prawa unijnego, aby w najpełniejszym stopniu możliwa była realizacja celów unijnej regulacji sektora transportu kolejowego (Gołąb, 2011, s. 172). Prawidłowa realizacja tego zamierzenia wymaga z kolei stworzenia mechanizmu koordynacji rozumianej jako tworzenie odpowiednich podstaw, form organizacyjnych i procedur dla zapewnienia wzajemnej współpracy państw członkowskich, organów regulacyjnych, jak i ich współpracy z organami UE (Mik, 2000, s. 670) i mającej finalnie doprowadzić do podejmowania przez poszczególnych regulatorów kolejowych działań ukierunkowanych na stopniowe eliminowanie wszelkich barier w tworzeniu jednolitego unijnego rynku transportu kolejowego. Zadanie to jawi się jako tym bardziej istotne, jeżeli – podejmując próbę oceny unijnego procesu liberalizacji sektora transportu kolejowego zapoczątkowanego już w 1991 r. (!)²⁴ – uwzględnimy fakt, że: 1) liberalizacja sektora transportu kolejowego jest znacznie opóźniona w stosunku do pozostałych sektorów infrastrukturalnych i w dalszym ciągu, przynajmniej częściowo, wywołuje nieuzasadniony opór w państwach członkowskich

²² Zgodnie z art. 17a ust. 6 utk Prezes UTK sporządza roczny raport w sprawie bezpieczeństwa zawierający informacje o 1) stanie bezpieczeństwa kolei z uwzględnieniem realizacji wspólnych wskaźników bezpieczeństwa (CSI), 2) ważnych zmianach w prawodawstwie i uregulowaniach dotyczących bezpieczeństwa kolei, 3) wydanych certyfikatach bezpieczeństwa i autoryzacjach bezpieczeństwa, 4) określonych certyfikatach dla podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie pojazdu kolejowego (ECM) w zakresie wagonów towarowych, oraz wnioski wynikające z nadzoru nad zarządcami i przewoźnikami kolejowymi.

²³ Art. 23 ust. 1 ustawy z 03.07.2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. 2016, poz. 605 ze zm.) stanowi, że Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego wydaje Dziennik Urzędowy Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

²⁴ Zob. dyrektywa 91/440/EWG.

(zob. Banaszczyk i Król, 2008, s. 55–72)²⁵; 2) w dalszym ciągu poziom aktywności poszczególnych organów regulacyjnych jest bardzo zróżnicowany i zależy m.in. od wielkości kraju, liczby rozpatrywanych spraw i doświadczenia, zdolności administracyjnych, stopnia niezależności organu regulacyjnego czy poziomu konkurencji na krajowych rynkach kolejowych; 3) zakres obowiązków powierzonych organom regulacyjnym jest nadal zróżnicowany i podczas gdy w niektórych państwach członkowskich obejmuje już szeroki zakres dziedzin i uprawnień w zakresie egzekwowania przepisów, jak przewiduje dyrektywa 2012/34/UE, to w innych jest wciąż ograniczony do jedynie wybranych zagadnień. Powyższe argumenty potwierdzają także, że realizacja idei rynku wewnętrznego w sektorze transportu kolejowego, w którym istnieją liczne bariery o charakterze technicznym oraz regulacyjnym wymaga swoistej centralizacji procesów decyzyjnych, a swoistą odpowiedzią na to zapotrzebowanie jest powołanie na podstawie art. 57 dyrektywy 2012/34/UE sieci krajowych organów regulacyjnych z Komisją jako jej członkiem i organizatorem posiadającym na razie *de facto*, ale jeszcze nie *de iure*, centralne miejsce w systemie unijnej regulacji sektora transportu kolejowego. Będący członkiem tej sieci, polski organ regulacyjny – Prezes UTK – na podstawie omawianej ustawy nowelizującej, zyskał podstawy prawne do aktywnej współpracy z organami regulacyjnymi pozostałych państw członkowskich UE oraz Komisją. Nowelizacja ta, jakkolwiek spóźniona, w zakresie przedstawianym w niniejszym opracowaniu w pełni implementuje do prawa polskiego postanowienia dyrektywy 2012/34/UE w tym zakresie. Należy jednakże zauważyć, że ewolucja unijnych rozwiązań prawnych, w świetle których Komisja poprzez swoją działalność prawodawczą najpierw wymogła na państwach członkowskich powołanie kolejowych organów regulacyjnych, następnie wymusiła ich stosunkowo daleko idące uniezależnienie od pozostałych organów państw członkowskich, zmierzając obecnie do coraz większego ich związania z administracją unijną, uprawnia do postawienia tezy, że w przyszłości działania ukierunkowane na stworzenie jeszcze silniejszego mechanizmu koordynacji/kontroli/nadzoru nad regulatorami krajowymi będą prawdopodobnie intensyfikowane. Finalnym zaś skutkiem dalszego uzależniania krajowych regulatorów kolejowych i stopniowej ich zamiany w załączek unijnego aparatu wykonawczego Komisji, może być właśnie powołanie jednego unijnego organu regulacyjnego (*European Regulatory Authority*) odpowiedzialnego za wdrażanie prawa regulacji transportu kolejowego w odniesieniu do całego rynku wewnętrznego UE. Oznaczałoby to więc przejście od systemu opartego na decentralizacji do swoistej centralizacji i unifikacji wykonywania funkcji regulacyjnych oznaczającej ich przeniesienie ze szczebla krajowego na szczebel unijny. Dostrzegając przy tym zgłaszane w doktrynie wątpliwości dotyczące tak przebiegającej ewolucji w relacjach Komisja – krajowe organy regulacyjne (Kawka, 2008, s. 119–120) należy stwierdzić, że w przypadku sektora transportu kolejowego, i występujących tu nad wyraz licznie problemów w procesie liberalizacji, wzmocnienie pozycji Komisji, a także prognozowane działania o charakterze centralistycznym ocenić należy pozytywnie.

²⁵ Twierdzenie to zachowuje także prawdziwość w odniesieniu do Polski. Przedstawiciele doktryny skłaniają się nawet do wniosku, że sama funkcja regulacji gospodarczej pojawiła się w Polsce przy znaczącym współudziale prawa wspólnotowego (Skoczny, 2003, s. 121), a zdaniem innych jej zaistnienie w polskim porządku prawnym zostało wręcz „wymuszone” przez prawo wspólnotowe (Hoff, 2004, s. 127). Na potwierdzenie tej tezy przytaczane są argumenty jakoby wprowadzenie regulacji nie było celem żadnej grupy politycznej, a tym bardziej nie leżało w interesie przedsiębiorstw państwowych, które, jak chociażby Polskie Koleje Państwowe, cieszyły się prawnym lub faktycznym monopolem na prowadzenie działalności gospodarczej w danym sektorze. Twierdzenie to należy uznać za słuszne, zważywszy także na liczne próby ograniczania, czy wręcz „demontażu” regulacji, przejawiające się choćby w osłabieniu niezależności – politycznej i finansowej – części krajowych organów regulacyjnych (Hoff, 2004, s. 128).

Bibliografia

- Antonowicz, M. (2008). Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego. *Problemy Zarządzania*, 1, 38–54.
- Banaszczyk, T. i Król, M. (2008). Dostęp do infrastruktury transportu kolejowego w Polsce. Założenia i praktyka. *Problemy Zarządzania*, 1, 55–72.
- Będkowski-Kozioł, M. (2014). Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego UE. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 7, 36–56.
- Będkowski-Kozioł, M. (2017). Agencja Kolejowa Unii Europejskiej w świetle regulacji Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/796 z 11 maja 2016 r. W: M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy – prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania* (s. 93–119),). Warszawa: Wydawnictwo Polskiej Fundacji Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej Ius Publicum.
- Będkowski-Kozioł, M. i Gołąb, Ł. (2013). O dogmatyce prawa transportu kolejowego. Kilka uwag w dziesiątą rocznicę uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4, 110–129.
- Gołąb, Ł. (2009). Sektorowy organ regulacyjny w zakresie transportu kolejowego. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 6, 19–32.
- Gołąb, Ł. (2011). Oddziaływanie Komisji Europejskiej na funkcjonowanie krajowego organu regulacyjnego w zakresie transportu kolejowego. W: H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego* (s. 159–173). Warszawa: C.H. Beck.
- Gołąb, Ł. (2012). Kilka uwag o potrzebie zmiany systemu sądowej kontroli decyzji i postanowień Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3, 39–55.
- Hoff, W. (2004). Polski model regulacji na tle porównawczym. *Problemy Zarządzania*, 3, 127–138.
- Jurcewicz, A. (1998). Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej. W: C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych* (s. 111–121). Toruń: TNOiK.
- Kawka, I. (2008). Rola administracji europejskiej w regulowaniu sektorów infrastrukturalnych. *Problemy Zarządzania*, 1, 108–124.
- Klabbers, J. (1994). Informal Instruments before the European Court of Justice. *Common Market Law Review*, 31, 997–1023.
- Knosala, E., Zacharko, L. i Stasikowski, R. (2005). Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej. W: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 15–16 listopada 2005* (s. 315–338). Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora.
- Komisja Europejska. (2015). Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące współpracy organów regulacyjnych zgodnie z art. 63 ust. 2 dyrektywy 2012/34/UE. Materiał ze strony internetowej Komisji Europejskiej [http://ec.europa.eu/COM\(2015\)_140_final_\(10.02.2017\)](http://ec.europa.eu/COM(2015)_140_final_(10.02.2017)).
- 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 kolejowego – wybrane problemy* (s. 73–106). Warszawa: Wydawnictwo Polskiej Fundacji Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej Ius Publicum.
- Mik, C. (2000). *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. Warszawa: C.H. Beck.

- Nowak, M. (2009). Funkcja informacji w sektorze kolei. W: B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej* (s. 213–223). Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Rokita, K. (2015). Niezależność Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (w świetle prawa unijnego). *Państwo i Prawo*, 9, 67–79.
- Sejm RP. (2016). Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw. Materiał ze strony internetowej Sejmu RP <http://www.sejm.gov.pl> druk nr 840 (10.02.2017).
- Skoczny, T. (2002). Wspólnotowe prawo regulacji i statu nascendi. W: C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku* (s. 231–249). Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora.
- Skoczny, T. (2003). Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce. W: H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski (red.), *Ius Publicum Europaeum* (s. 115 i n.). Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Szablewski, A. (2004). Regulacyjny paradoks pierwszej fazy liberalizacji sektorów sieciowych – perspektywa historyczna. *Problemy Zarządzania*, 3, 139–154.
- Szydło, M. (2005). *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Szydło, M. (2005). Relacje pomiędzy Komisją Europejską a krajowymi organami regulacyjnymi. Czy nowy model administracji europejskiej?. W: Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego* (s. 209–214). Wrocław: Kolonia Limited.
- Wierzbowski, M. i Wajda, P. (red.). (2014). *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Wiktorowska, A. (2013). *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.