

Warszawa, 2002-09-09

Opinia prawna

nt. rządowego projektu ustawy o transporcie kolejowym wraz z projektami aktów wykonawczych (druk nr 803)

1. Projektowana ustawa ma wejść w miejsce ustawy z 27 czerwca 1997 r. o tym samym tytule. Zdaniem projektodawcy nowa ustawa winna lepiej dostosować prawo polskie regulujące transport kolejowy do prawa europejskiego.

Z oceną tą należy się w pełni zgodzić. Nowa ustawa z pewnością ułatwi swobodne przemieszczanie się towarów, osób, usług i kapitału między Polską a państwami - członkami Unii Europejskiej oraz objęcie w przyszłości Polski wspólnotową polityką w zakresie transportu kolejowego. Wychodzi ona bowiem wyraźnie naprzeciw dyrektywom zalecającym stworzenie warunków umożliwiających równy dostęp do linii kolejowych wszystkim przewoźnikom, powołanie względnie niezależnego urzędu odpowiedzialnego za przestrzeganie ustanowionych reguł postępowania i bezpieczeństwo ruchu na kolei.

2. Przewidziane w projekcie regulacje mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2003 roku, z wyjątkiem przepisu, który zrównuje świadectwo doradcy ds. bezpieczeństwa przewozu koleją towarów niebezpiecznych, wystawione przez władze państw Unii Europejskiej, ze świadectwem wystawionym w Polsce przez projektowany Urząd Transportu Kolejowego oraz przepisu, który nakazuje uwzględniać także licencje będące potwierdzeniem zdolności przedsiębiorstwa do wykonywania funkcji przewoźnika kolejowego, wystawione przez państwa Unii Europejskiej, które to przepisy wchodzi w życie dopiero z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

3. Projektowana ustawa znosi ograniczenia dotyczące obszaru, czasu, a także rodzaju towarów, które organ koncesyjny nakłada na przewoźników kolejowych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy. Według nowej ustawy przewoźnik kolejowy będzie mógł zatem działać efektywniej. Zniesienie ww. ograniczeń pociągnie za sobą także wzrost konkurencyjności na krajowym rynku przewozów kolejowych, a po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej - dostęp na europejskie rynki kolejowe polskich przewoźników, ale i konieczność konkurowania, także w Polsce, z przewoźnikami i zarządcami kolejowymi z państw UE.

4. Utworzenie Urzędu Transportu Kolejowego nie jest konieczne, a biorąc pod uwagę koszty jego utrzymania, obecnie nie wskazane. Dyrektywa UE wymaga jedynie, aby w państwach członkowskich został powołany organ kontroli, który byłby niezależny od zarządcy (zarządców) infrastruktury kolejowej lub przewoźników kolejowych (por. art. 30 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/14/WE). Ten wymóg spełnia istniejący organ kontroli i nadzoru, usytuowany w resorcie infrastruktury - Główny Inspektor Kolejnictwa. Organ ten i minister właściwy w sprawach infrastruktury są w stanie wykonywać - po wejściu w życie nowej ustawy - funkcje regulatora rynku kolejowego i urzędu nadzoru nad bezpieczeństwem przewozów kolejowych, a także stanem technicznym pojazdów szynowych.

5. Wśród zadań projektowanego organu - Prezesa UTK, w art. 13 ust. 1 pkt 1 mówi się o zatwierdzaniu i koordynowaniu opłat za korzystanie z przyznanych tras infrastruktury kolejowej pod względem zgodności z zasadami ustalania tych opłat. Wyrażenie „koordynowanie opłat... pod względem zgodności z zasadami ustalania

tych opłat”, nie jest właściwe. Wystarczy, jeżeli w tym miejscu użyto by słowa „kontrolowanie opłat ... pod względem zgodności z zasadami ich ustalania”.

6. Nie są również dobrze zredagowane punkty 2, 3 i 4 ust. 1 art. 13 projektu. Użycie słowa nadzór bez wskazania na środki tego nadzoru jest niewłaściwe. Jeżeli środkiem tym miałyby być kara pieniężna z art. 65, to wystarczy jeżeli w art. 13 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 użyje się słowa: „kontrola”. Poza tym należałoby pamiętać, iż kwestie dostępu do rynku, wykorzystywania pozycji dominującej zarządcy infrastruktury itp. wchodzi w zakres działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

7. Likwidacja linii lub odcinka linii opisana w art. 9 projektu nie zawiera określenia następstw finansowych (dla zarządcy linii) braku zgody Rady Ministrów czy ministra właściwego w sprawach infrastruktury na likwidację, o której to zgodzie mówi ust. 4 art. 9 projektu. Przy okazji warto zwrócić uwagę na nieprecyzyjną redakcję ust. 4. Moim zdaniem zamiast zwrotu :”W przypadku gdy nie została wstrzymana likwidacja linii....zgodę na likwidację liniiwydaje...”, powinno być: ”Zgodę na likwidację liniiwydaje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, gdy przedmiotem likwidacji jest linia o znaczeniu państwowym” itd.

8. Do projektu ustawy dołączono projekty niektórych aktów wykonawczych. W uzasadnieniu nie wspomina się jednak na jakiej podstawie dokonano wyboru. Takie pytanie narzuca się zwłaszcza odnośnie do rozporządzenia Rady Ministrów o liniach kolejowych, które ze względów gospodarczych, społecznych, obronnych lub ekologicznych mają znaczenie państwowe, o którym mówi art. 6 ust. 2 projektu ustawy, a więc jednego z podstawowych dla rynku transportu kolejowego. Oczywiście możemy się jedynie domyślać, iż projektodawca w tym miejscu nie przewiduje zmian na dzień dzisiejszy; byłoby jednak dobrze, aby Sejm miał pewność odnośnie do stanowiska Rządu w tej sprawie.

9. Nie wszystkie projekty aktów wykonawczych są poprawne. Na przykład rozp. Ministra Infrastruktury ... w sprawie określenia trybu składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy oraz wzoru licencji niepotrzebnie reguluje tryb składania wniosku o udzielenie licencji, gdyż jest to materia uregulowana w kodeksie postępowania

administracyjnego. Co więcej kodeks nie przewiduje innego uregulowania przez przepisy szczególne trybu wnoszenia tego rodzaju wniosków; przewiduje jedynie możliwość ustalenia innych wymogów co do zawartości (treści) wniosku.

W załączniku do ww. projektu rozporządzenia, w pouczeniu, *in fine* powinno być: „służy wniosek o ponowne rozpatrzenie”, a nie „służy odwołanie”. Poza tym tworzenie ww. rozporządzeniem komisji jako organu rozpatrującego i opiniującego wnioski o wydanie licencji jest nieprzekonywujące. Urząd Transportu Kolejowego jako fachowy aparat obsługi Prezesa tegoż urzędu, centralnego organu administracji rządowej powinien taki wniosek być w stanie ocenić samodzielnie i przygotować dla Prezesa odpowiednie dokumenty (projekt licencji albo decyzje o odmowie wydania licencji). Idzie tu w końcu tylko o ocenę wniosku pod względem zgodności z wymaganiami określonymi w ustawie - reputacją, technicznym zaawansowaniem i posiadaniem odpowiednich środków finansowych.

10. W Konkluzji należy stwierdzić, iż przedstawiony projekt nie zawiera nowych, zasadniczo odmiennych rozwiązań dot. transportu kolejowego. Jest on w zasadzie kontynuacją polityki transportowej, dla której prawne podstawy stworzyła ustawa z 1997 r. o transporcie kolejowym oraz ustawa z 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Projekt przewiduje przygotowanie naszego prawodawstwa w zakresie transportu kolejowego do członkostwa w Unii Europejskiej i czyni to w sposób właściwy. Przedłożone wyżej uwagi nie podważają przyjętych w projekcie podstawowych konstrukcji. Ich rozważenie w trakcie prac parlamentarnych i ewentualne uwzględnienie może jednak przyczynić się do udoskonalenia proponowanej regulacji.

Sporządził: Jacek Lang