

# Zmiany w prawie transportu kolejowego, postulaty *de lege ferenda*<sup>1</sup>

Ignacy GÓRA<sup>2</sup>

## Streszczenie

Niejasne i niespójne prawo utrudnia sprawne funkcjonowanie podmiotów działających na rynku transportu kolejowego oraz może prowadzić do podważenia zaufania obywateli. W swojej codziennej pracy autor często spotkał się ze skutkami nieprecyzyjnych i niedostosowanych przepisów. Niniejszy artykuł stanowi zaproszenie do rozpoczęcia dyskusji nad próbą podjęcia działań zmierzających do minimalizacji tego typu niedogodności.

**Słowa kluczowe:** transport kolejowy, nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym, usprawnienia dla przedsiębiorców

## 1. Wstęp

Jak słusznie zauważają przedstawiciele doktryny, ustawa z 23 marca 2003 r. o transporcie kolejowym jest regulacją o kluczowym znaczeniu dla istnienia oraz funkcjonowania całego sektora transportu kolejowego w Polsce [9, s. 32].

Obecnie weszły w życie przepisy, największe w ostatnich latach nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym [7], która dokonuje implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE [2, s. 32]. Na horyzoncie pojawia się również perspektywa wdrożenia tzw. IV pakietu kolejowego (tzw. filar techniczny oraz filar zarządzania i otwarcia rynku, tzw. filar polityczny). Niemniej jednak, nie można ograniczać się jedynie do działań dostosowawczych w zakresie wdrożenia ww. przepisów dyrektywy, czy w dalszej perspektywie czasu, przepisów IV pakietu kolejowego. Mając na uwadze, że ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym [8], była już kilkadziesiąt razy nowelizowana, warto rozpocząć dyskusję nad nową ustawą, regulującą kompleksowo kwestię szeroko rozumianego transportu kolejowego. Obecna ustawa, nawet po uwzględnieniu ostatnich nowelizacji, nie w pełni przystaje do aktualnych realiów rynku transportu kolejowego. Oprócz tego, po wprowadzeniu kilkudziesięciu nowelizacji, ustawa o transporcie kolejowym nie jest już obecnie ustawą spójną, a momentami można mieć wrażenie, że staje się aktem wewnętrznie sprzecznym, zarówno w zakresie definicji, jak i w warstwie systemowych rozwiązań.

Warto również zaznaczyć, iż rozwiązanie diagnozowanych na bieżąco problemów nie zawsze może być podejmowane w trybie tzw. prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego [9, s. 35].

W ocenie autora jest zasadne pochylenie się nad opracowaniem zmian legislacyjnych zmierzających do poprawy otoczenia prawnego zarówno przedsiębiorców działających na szeroko rozumianym rynku transportu kolejowego, jak również tych, które przyczynią się do zwiększenia efektywności regulatora rynku i krajowej władzy bezpieczeństwa. Uczestnicy rynku transportu kolejowego powinni uzyskać stałe niezbędne wsparcie i narzędzia, w szczególności przez rozwój przyjaznego otoczenia prawnego, partnerskie podejście administracji, wprowadzenie docelowego modelu tzw. *one-stop-shop* (jedno okienko), prostsze procedury, łatwiej dostępne formularze, a także zmniejszenie uciążliwości kontroli, przy jednoczesnym podniesieniu ich efektywności i skuteczności oraz usuwanie pomimo wielu zmian, ciągle występujących na naszym rynku absurdów prawnych. Podejmowane działania powinny przyczynić się do ułatwienia warunków działania na rynku transportu kolejowego, jednocześnie mając na uwadze stałe dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa wszystkich uczestników.

Bardzo pozytywnie należy oceniać rozwiązania umożliwiające składanie wniosków i dokumentów w formie elektronicznej. Rozwiązania takie bez wątpienia usprawniają proces uzyskiwania określonych uprawnień po stronie organu, ale przede wszystkim stanowią znaczne ułatwienie dla wnioskodawców. Rozwiązania te stanowią znaczne odciążenie admini-

<sup>1</sup> *De lege ferenda* – z łac. postulat przyszłych zmian w prawodawstwie.

<sup>2</sup> Mgr inż.; Prezes Urzędu Transportu Kolejowego; e-mail: Ignacy.Góra@utk.gov.pl.

stracyjno-prawne, bowiem w praktyce często zdarza się, iż dokumentacja składana w formie papierowej składa się z kilkuset, a czasem nawet z kilku tysięcy stron. W tym miejscu należy również wskazać na wymierne plusy w postaci rezygnacji z doręczeń w formie tradycyjnej. Z jednej strony dokonanie takiego wyboru stanowi korzyść ekonomiczną ze względu na zredukowanie kosztów przesyłek pocztowych, a po drugie, co również ważne, wpływa na skrócenie czasu prowadzenia postępowań, gdyż w praktyce zdarza się tak, iż samo prowadzenie korespondencji w formie tradycyjnej, a następnie oczekiwanie na odpowiedź i dowód doręczenia określonych pism dotyczących prowadzonych postępowań wydłuża proces o miesiąc, a czasem znacznie dłużej. Warto rozważyć wprowadzenie dalszych zachęt dla wnioskodawców przez wprowadzenie niższych opłat w przypadku wniosków składanych w formie elektronicznej, a być może docelowo, postępowania obligatoryjnie prowadzonego wyłącznie w formie elektronicznej, w szczególności w odniesieniu do profesjonalnych uczestników obrotu gospodarczego. Docelowe przejście na w pełni elektroniczną formę komunikacji z Urzędem Transportu Kolejowego bez wątpienia będzie usprawniało cały proces, obecnie czasem żmudny, długotrwały i znacznie obciążający samych klientów Urzędu, pomimo pozytywnych zmian wprowadzonych w ostatnim okresie.

W ocenie autora propozycje zmian legislacyjnych powinny nie tylko zmierzać do zapewnienia zgodności z wymaganiami europejskimi w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego, ale również podnosić rolę systemów zarządzania i towarzyszących im mechanizmów w obrębie sektora kolejowego, a jednocześnie zmniejszać obciążenie administracyjne podmiotów działających na rynku oraz przyczyniać się do skoncentrowania działań administracji publicznej na obszarach krytycznych z punktu widzenia bezpieczeństwa i rozwoju rynku kolejowego, jak również ochrony najsłabszych uczestników, a więc pasażerów, ze szczególną troską o pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się.

W dalszej części artykułu zasygnalizowano wybrane zagadnienia wymagające podjęcia analiz, które powinny skutkować ewentualnymi zmianami w prawie. Z oczywistych względów autor ograniczył się jedynie do zasygnalizowania problemów.

## **2. Szkolenie i egzaminowanie maszynistów i kandydatów na maszynistów**

Bardzo ważnym zagadnieniem, które wymaga analizy pod względem dokonania usprawnień, są obecne rozwiązania w zakresie szkolenia i egzaminowania

maszynistów i kandydatów na maszynistów. W ocenie autora, obecne uregulowania wymagają zmiany oraz dostosowania do współczesnych wymagań i uwarunkowań rynkowych. Rozważenia i pogłębionej analizy wymagają zarówno obecny model szkolenia, jak i egzaminowania, następnie oceny okresowej kandydatów na maszynistów i maszynistów w zakresie badań lekarskich i psychologicznych oraz sposobu oceny zdolności fizycznej i psychicznej osób ubiegających się o licencję maszynisty czy świadectwo maszynisty albo o zachowanie jej ważności oraz trybu orzekania o tej zdolności. Przede wszystkim pogłębionej analizy wymagają zagadnienia związane ze szkoleniem, jak i egzaminowanie zarówno w części praktycznej, jak i teoretycznej, w tym zagadnienia dotyczące szkolenia z wykorzystaniem symulatorów pojazdów kolejowych.

## **3. Utrzymanie i eksploatacja pojazdów kolejowych**

### **3.1. Odstąpienie od obowiązku zatwierdzenia Dokumentacji Systemu Utrzymania (DSU)**

Zagadnieniem, które warto przeanalizować jest zasadność dalszego utrzymania w polskich przepisach wymogu zatwierdzania dokumentacji systemu utrzymania (DSU). Kwestia utrzymywania pojazdów kolejowych przez certyfikowanych przewoźników i autoryzowanych zarządców infrastruktury odbywa się w ściśle określonym reżimie prawnym przewidzianym w przepisach prawa Unii Europejskiej i podlega nadzorowi (w różnych formach) przez krajową władzę bezpieczeństwa. W przypadku pojazdu mającego deklarację weryfikacji WE wydaną przez jednostkę notyfikowaną, zakres kontroli wykonywanej przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa można ograniczyć do spraw wymienionych w art. 22 ust. 2 lub art. 23 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE [1].

W ocenie autora utrzymanie pojazdów kolejowych, którym został przypisany podmiot odpowiedzialny za utrzymanie, dla pojazdów innych niż wagony towarowe, powinno odbywać się w ramach zatwierdzonego systemu zarządzania bezpieczeństwem (ang. *Safety Management System / SMS*) [9, s. 374]. Należy bowiem pamiętać, iż każdemu pojazdowi przed dopuszczeniem go do eksploatacji lub rozpoczęciem jego użytkowania w sieci, przypisuje się podmiot odpowiedzialny za utrzymanie. Podmiot ten zapewnia za pomocą systemu utrzymania, że pojazdy, za których utrzymanie jest odpowiedzialny, są w stanie poruszać się w bezpieczny sposób. Słuszne jest założenie, aby podmiot odpowiedzialny za utrzyma-

nie wagonów towarowych, który jest certyfikowany przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, miał określoną taką samą odpowiedzialność za utrzymanie wagonów towarowych jak ECM, który nie jest certyfikowany i który jest określony w NVR (ang. *National Vehicle Register*) i utrzymuje pojazdy kolejowe inne niż wagony towarowe.

Podkreślić należy, iż europejski system certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie wagonów towarowych zakłada pełną odpowiedzialność certyfikowanego, wyspecjalizowanego podmiotu, jakim jest ECM, za kształtowanie dokumentacji utrzymaniowej danego typu pojazdu. Należy zatem mieć świadomość, iż pełna odpowiedzialność za proces, w tym za proces kształtowania dokumentacji utrzymaniowej, spoczywa na certyfikowanym ECM.

W ocenie autora ewentualne odstąpienie od zatwierdzenia DSU powinno być uzależnione od łącznego spełnienia dwóch warunków, tj. wpisu do NVR pojazdu innego niż wagon towarowy oraz faktu jego eksploatacji przez certyfikowanego przewoźnika lub autoryzowanego zarządcę infrastruktury. Z całą pewnością jednak odstąpienie od obowiązku zatwierdzenia DSU przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego będzie wiązało się z koniecznością przeprowadzania audytów sprawdzających prawidłowe wdrożenie oraz stosowanie rozwiązań w zakresie utrzymania, przyjętych w systemie zarządzania bezpieczeństwem SMS. Sprawdzenia te będą koncentrowały się na szczegółowych analizach podejścia systemowego w procesie utrzymania pojazdów, sposobu przeprowadzania utrzymania i finalnie stanu technicznego taboru. Ponadto po ewentualnej zmianie kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w zakresie zatwierdzenia DSU będzie niezbędne podjęcie dodatkowych działań weryfikacyjnych w obszarze zarówno szczegółowych metod i przebiegu utrzymania pojazdów kolejowych, jak i stanu technicznego takich pojazdów.

### **3.2. Eliminacja zbędnych przepisów w zakresie dopuszczenia do eksploatacji**

Zastanawiając się nad usprawnieniem procesów administracyjnych dla podmiotów działających na rynku transportu kolejowego, nie można również pominąć analizy rozwiązań w zakresie procesu dopuszczeń do eksploatacji, w szczególności pojazdów kolejowych.

Dokumentem, który ma zasadnicze znaczenie w procesie dopuszczenia do eksploatacji pojazdów kolejowych i określa liczbę wymagań krajowych w tym obszarze, jest tzw. Lista Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Niezależnie od trybu dopuszczenia do eksploatacji, liczba wymagań, norm wskazanych na Liście Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego deter-

minuje stopień trudności całego procesu. Przyjęcie nowej listy wymagań technicznych, dostosowanie jej zakresu do obecnie obowiązujących przepisów dotyczących dopuszczenia do eksploatacji jest skorelowane z działaniami, jakie Prezes Urzędu Transportu Kolejowego prowadzi we współpracy z Europejską Agencją Kolejową (*European Railway Agency, ERA*), a w przyszłości zapewne również z Agencją Kolejową Unii Europejskiej (*European Union Agency for Railways, EUAR*).

### **3.3. Proces wydawania certyfikatów i autoryzacji bezpieczeństwa**

Kolejny pakiet sugerowanych propozycji w odniesieniu do zmian legislacyjnych, powinien odnosić się do procesu wydawania certyfikatów oraz autoryzacji bezpieczeństwa. Proponowane zmiany powinny być ukierunkowane na zwiększenie efektywności tego procesu z uwagi na jego znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa przewozów kolejowych. Należy podkreślić, iż systemy zarządzania bezpieczeństwem, których wdrożenie jest jednym z warunków wydania certyfikatów bądź autoryzacji bezpieczeństwa, stanowią kluczowe narzędzia, za pomocą których przewoźnicy kolejowi oraz zarządcy zapewniają bezpieczeństwo prowadzonej przez siebie działalności.

W odniesieniu do niniejszego zagadnienia, należy rozważyć wzmocnienie pozycji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w procesie certyfikatów lub autoryzacji bezpieczeństwa, jak i uelastyczyć okresy ważności certyfikatów i autoryzacji.

### **3.4. Kwestia weryfikacji pojęcia dysponenta**

Obecnie, definicja „dysponenta” zawarta w ustawie o transporcie kolejowym utrudnia jednoznaczne określenie praw i obowiązków wynikających z pełnienia funkcji dysponenta. W szczególności nie precyzuje ona statusu podmiotów, które eksploatują pojazdy kolejowe na podstawie krótkotrwałych umów. Wskazać należy, że problematyka dotyczy wielu podmiotów działających na rynku kolejowym i tysięcy pojazdów (w szczególności wagonów towarowych), które są w obrocie na rynku i są stałym przedmiotem umów pomiędzy podmiotami. Z tego względu w celu usunięcia pojawiających się wątpliwości, konieczna jest weryfikacja i doprecyzowanie definicji dysponenta pojazdu kolejowego w rozumieniu przyjętym w ustawie o transporcie kolejowym w kontekście funkcjonujących na rynku krótkotrwałych umów (np. najmu, dzierżawy) mających zastosowanie do pojazdów kolejowych rejestrowanych w krajowym rejestrze pojazdów kolejowych (NVR).

#### 4. Pojazdy historyczne, turystyczne i wąskotorowe

W ocenie autora, mając na uwadze konieczność uchronienia przed całkowitym zapomnieniem czy zniszczeniem zarówno budynków, obiektów, jak i pojazdów kolejowych, często o charakterze unikatowym lub mających szczególne znaczenie dla udokumentowania historii kolejnictwa, należy podjąć niezwłoczne działania zmierzające do opracowania kompleksowych rozwiązań prawnych i finansowych, nie tylko w zakresie ustawy o transporcie kolejowym, sprzyjających funkcjonowaniu kolei historycznych i turystycznych.

Podejmowane działania powinny skoncentrować się nie tylko na aspekcie dostępu do infrastruktury, procesów dopuszczeń, utrzymania taboru, ale również dotyczyć finansowania tego typu działalności i wprowadzenia zachęt dla pomiotów zajmujących się taką działalnością, skupiającą głównie niezwykle zaangażowanych pasjonatów rynku kolejowego.

Docelowym rozwiązaniem powinno być stworzenie jasnych oraz przejrzystych, a przede wszystkim pozwalających na długofalowe działanie reguł w zakresie działalności przewozów historycznych lub turystycznych.

#### 5. Odpowiedzialność administracyjno-prawna

Obecnie obowiązujące przepisy w zakresie kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, unormowane w art 66 ustawy o transporcie kolejowym wskazują, iż z zasady każdy podmiot, który dopuścił się naruszenia określonych przepisów ustawy o transporcie kolejowym podlega karze pieniężnej bez względu na fakt, jaki okres upłynął od naruszenia [3]. Z tego względu jest zasadne rozważne wprowadzenie instytucji przedawnienia odpowiedzialności z tytułu deliktu administracyjnego, np. po okresie 5 lat od wystąpienia zdarzenia / zaniechania oraz możliwości egzekucji nałożonej kary pieniężnej [4]. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się coraz częściej na konieczność dokonania zmian w prawie administracyjnym w celu stworzenia jednolitej konstrukcji sankcji administracyjnych [5, 6].

#### 6. Podsumowanie

W artykule, w sposób syntetyczny zdiagnozowano jedynie kilka z bardzo wielu aktualnych zagadnień dotyczących rynku transportu kolejowego, nad

którymi warto i należy rozpocząć szerszą dyskusję. Ich ewentualne wprowadzenie może stanowić znaczne obciążenie dla podmiotów działających na rynku transportu kolejowego.

Autor wyraża nadzieję, iż niniejszy artykuł będzie stanowił przyczynek do rozpoczęcia szerszej dyskusji na te i nie tylko zagadnienia, których szczegółowa analiza, a następnie właściwe wdrożenie, przyczyni się do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, rozwoju rynku kolejowego, usprawnienia i wzrostu efektywności działania Urzędu Transportu Kolejowego, jak również umożliwi usystematyzowanie i dostosowanie odpowiednich instytucji i rozwiązań prawnych do aktualnych potrzeb, wymogów i oczekiwań rynku kolejowego w Polsce.

#### Literatura

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie, Dz.Urz. UE L 191 z 8 lipca 2008 r.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, Dz.Urz. UE L 343 z 14.12.2012, s. 32.
3. Oczkowski T. (red. naukowa): Komentarz do działu VIII Ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, W: Prawo rynku kapitałowego. Komentarz / Red. naukowa: M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda: Wydawnictwo Beck, wyd. II, Warszawa 2014.
4. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 stycznia 2013 r., RPO-722886-V/2013/PM, dostępny na WWW <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php#> [dostęp 22.03.2017].
5. Rogalski M.: *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, Ius Novum, Numer specjalny 2014.
6. Stahl M.: *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, W: Sankcje administracyjne. Blaski i cienie, Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), Warszawa 2011.
7. Ustawa z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1923).
8. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003 nr 86, poz. 789, dostępny na WWW <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030860789>, [dostęp 22.03.2017].
9. Wierzbowski M., Wajda P. (red. naukowa): *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz LEX*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa 2014.

## Changes in the Law of Railway Transport, Postulates *de Lege Ferenda*

### Summary

Unclear and inconsistent law hinders the proper functioning of the rail transport market operators and may lead to undermining the citizens' trust. In my daily work, I have experienced the effects of inaccurate and inadequate provisions very often. This article is an invitation to discussion on trying to take action to minimize this kind of inconvenience.

**Keyword:** rail transport, amendment to the act on rail transport, improvements for entrepreneurs

## Изменения в законе о железнодорожном транспорте, постулаты *de lege ferenda*

### Резюме

Непонятный и несвязный закон делает сложным бесперебойное функционирование юридических лиц работающих на железнодорожном рынке и может привести к подрыву доверия обывателей. В моей повседневной работе часто встречаюсь с последствиями неточных и несоответствующих правил. В этой статье приглашаю к беседе на тему попытки принятия мер ведущих к минимализации этого вида неудобств.

**Ключевые слова:** железнодорожный транспорт, дополнение закона о железнодорожном транспорте, усовершенствования для предпринимателей